Comisión de Hacienda Carpetas Nos. 1871, 2227 y 2245 de 2017	Versión Taquigráfica N° 1172 de 2017

ZONAS FRANCAS

Modificación de la Ley Nº 15.921

ZONAS TEMÁTICAS DE SERVICIOS

Artículo 76 y sustitutivo, desglosado del proyecto de ley de Rendición de Cuentas y Balance de Ejecución Presupuestal ejercicio 2016

COOPERATIVAS DE CONSUMO

Marco general

Versión taquigráfica de la reunión realizada el día 30 de agosto de 2017

(Sin corregir)

PRESIDE:	Señor Representante Gonzalo Civila.
MIEMBROS:	Señores Representantes Alfredo Asti, Lilián Galán, Jorge Gandini, Gonzalo Mujica, Gustavo Penadés, Iván Posada, José Querejeta y Conrado Rodríguez.
DELEGADO DE SECTOR:	Señor Representante Constante Mendiondo.
ASISTE:	Señor Representante Omar Lafluf.
INVITADOS:	Por la Cámara de Zonas Francas del Uruguay: contador Orlando Dovat, Presidente; ingeniero Roberto Yannuzzi, contadores Daniel Carriquiry y Diego Licio, Directores; doctores Leonardo Costa y Carlos Garderes, asesores legales. Por la Cooperativa de Consumo Concoopace, doctora Silvana Nocerino, Secretaria; señora María Ángela Faccio, Tesorera y contador Carlos Pardo Migliario, asesor. Por la Confederación Uruguaya de Entidades Cooperativas (CUDECOOP), doctora Graciela Fernández, Presidenta; profesor Ricardo Pisciottano, Secretario y señor Adán Martínez, Tesorero.

Por la Federación Uruguaya de Cooperativas de Consumo (FUCC), señor José Trípodi, Presidente; señora Alicia Pintos, Secretaria; ingeniero agrónomo Gabriel Isola, coordinador de CUDECOOP; doctor Gerardo Montes y señor Jorge Cartagena, asesores.

SECRETARIO: Señor Eduardo Sánchez.

PROSECRETARIO: Señora Patricia Fabra.

SEÑOR PRESIDENTE (Gonzalo Civila López).- Habiendo número, está abierta la reunión.

Se pasa a considerar el asunto que figura en primer término del orden del día: "Zonas Temáticas de Servicios. (Artículo 76 y sustitutivo, desglosado del proyecto de ley de Rendición de Cuentas y Balance de Ejecución Presupuestal- ejercicio 2016)".

En la sesión pasada tuvimos un intercambio sobre este tema y surgió una propuesta, que fue repartida. Se trata de un proyecto que consta de seis artículos, que recoge los contenidos del artículo 76 enviado por el Poder Ejecutivo y el sustitutivo presentado posteriormente. Esto supone una mejora formal y, además, corrige algunas referencias que estaban equivocadas en el artículo original.

SEÑOR GANDINI (Jorge).- Habíamos postergado para esta sesión la votación de estos artículos, a los efectos de analizar la nueva forma que se daría a la presentación de aquel artículo 76, con la introducción de algunas modificaciones. La Secretaría hizo el trabajo tal cual se indicó en la Comisión y nos hace una observación -en llamada, al final de la propuesta- en el sentido de que en el artículo 2°, donde dice "en el presente artículo" diga "en la presente ley" o "en esta ley".

Con esa única modificación, creo que estamos en condiciones de votar, nombrar miembro informante y pasarlo a la Cámara.

SEÑOR PRESIDENTE.-

(Se vota)

——Ocho por la afirmativa: AFIRMATIVA. Unanimidad.

En discusión particular.

SEÑOR ASTI (Alfredo).- Propongo que se suprima la lectura de todos los artículos y se vote en bloque, haciendo en el artículo 2° la modificación propuesta por el señor diputado Gandini.

(Apoyados)

SEÑOR PRESIDENTE.- Si no se hace uso de la palabra, se van a votar los artículos 1° a 6°, inclusive, con la modificación propuesta del artículo 2°.

(Se vota)

——Ocho por la afirmativa: AFIRMATIVA. Unanimidad.

SEÑOR RODRÍGUEZ (Conrado).- Propongo al señor diputado Gandini como miembro informante.

SEÑOR PRESIDENTE.- Se va a votar.

(Se vota)

——Siete en ocho: AFIRMATIVA.

La semana pasada, antes de culminar la sesión, el señor diputado Asti planteó la posibilidad de unificar dos carpetas sobre temas a estudio de la Comisión, referidas a artículos desglosados de la rendición de cuentas. Me refiero a las Carpetas Nos. 2291 y 2290. La primera tiene que ver con la modificación del artículo 14 de la Ley N° 18.910, sobre sistemas de pagos electrónicos, que refiere al artículo 242 de la rendición de cuentas. Y, la segunda, con la modificación de la Ley N° 19.210, de inclusión financiera, que refiere a los artículos 237 a 241 de la rendición de cuentas.

Entendemos que no hay mayor inconveniente en unificar estas dos carpetas. Si no se hace uso de la palabra, se va a votar.

(Se vota)

——Ocho por la afirmativa: AFIRMATIVA. Unanimidad.

(Ingresa a sala una delegación de la Cámara de Zonas Francas del Uruguay)

——La Comisión de Hacienda tiene el agrado de recibir a una delegación de la Cámara de Zonas Francas del Uruguay, integrada por el presidente, contador Orlando Dovat; los directores, ingeniero Roberto Yannuzzi, contador Daniel Carriquiry y contador Diego Licio, y por los asesores legales, doctor Leonardo Costa y doctor Carlos Garderes.

Les agradecemos por haber concurrido a la Comisión. El tema por el cual fueron invitados es un punto que tenemos a consideración y que tiene que ver con la modificación de la Ley N° 15.921, de zonas francas. Hay diversas iniciativas sobre este tema, pero concretamente tenemos un proyecto de ley con media sanción del Senado. Obviamente, nos interesa conocer la opinión que la Cámara de Zonas Francas tiene al respecto.

SEÑOR ASTI (Alfredo).- Teniendo en cuenta lo que decía el señor presidente, pidiendo la opinión de la Cámara de Zonas Francas con respecto al proyecto que aprobó el Senado, creo que también sería conveniente saber si conocen los artículos que se desglosaron de la rendición de cuentas propuestos por el Poder Ejecutivo en ese proyecto que se integrarían a este.

SEÑOR PRESIDENTE.- Por eso me refería a que había varias iniciativas; los otros son artículos desglosados de la rendición de cuentas. Así que sobre estos dos aspectos les damos el uso de la palabra a nuestros invitados.

SEÑOR COSTA (Leonardo).- En primer lugar, queremos agradecer muchísimo la invitación de esta Comisión y la disposición a escuchar nuestras posiciones, tanto del proyecto de ley aprobado por el Senado como de los artículos desglosados en la rendición de cuentas. Naturalmente, cuando en su momento el Ministerio de Economía y Finanzas incluyó estos artículos en el proyecto de rendición de cuentas, llamó a la Cámara de Zonas Francas y también a otros actores relevantes en estos temas, y nos explicó claramente las razones de la inclusión, las condiciones de OCDE, etcétera.

SEÑOR DOVAT (Orlando).- La Cámara de Zonas Francas del Uruguay agradece la invitación a efectos de brindar su posición respecto a los proyectos modificativos de la Ley Nº 15.921, de zonas francas.

La Comisión tiene a estudio dos proyectos referidos a las zonas francas.

El primero de ellos cuenta ya con media sanción de la Cámara de Senadores; el segundo está conformado por los artículos 254 a 260 del proyecto de ley de rendición de cuentas que fueron desglosados y que serán tratados por la Cámara de Representantes conjuntamente con el primer proyecto.

Con relación al primero, si la Cámara de Representantes considera aprobarlo, la Cámara de Zonas Francas del Uruguay no tendría comentarios en general para realizar, salvo en lo atinente al artículo que hace referencia al personal extranjero en zonas francas, que no recoge nuestra aspiración, oportunamente consensuada con el Ministerio de Economía y Finanzas.

El artículo 18 de la Ley Nº 15.921 -norma hoy vigente- determina que los usuarios deberán emplear un mínimo de 75% de trabajadores ciudadanos uruguayos, facultando al Poder Ejecutivo a disminuir dicho porcentaje en casos excepcionales y atendiendo la naturaleza de la actividad y razones de interés general. La

aplicación práctica de este artículo ha sido y es problemática, burocratizándose con el paso de los años, lo que complica a las empresas del exterior, debido a que no encuentran en el país, sobre todo en el sector servicios, suficiente personal uruguayo especializado. Es así que el trámite para autorizar la disminución de personal nacional al 50% es cada día más complejo y lento, poniendo a las empresas en riesgo de perder la calidad de usuario, situación gravísima a la que se exponen los actuales usuarios de zonas francas. Para que se entienda mejor, actualmente el Poder Ejecutivo concede las autorizaciones para operar con el 50% de personal nacional, por plazos muy cortos. Esto significa que una empresa equis que posee cuarenta empleados, de los cuales quince son extranjeros, tiene un 62,5% de personal nacional y solicita regularizar esta situación. Obviamente, debería tener un 75% de personal nacional.

A efectos de que se tome la decisión más conveniente, queremos dejar en claro los argumentos fuertes que deberían considerarse para analizar este tema. En incontables casos, el tipo de empresas que viene al Uruguay a desempeñar actividades de servicios requiere personal *agiornado* a las exigencias que hoy esas empresas exigen. Todos sabemos que en la actualidad se debe contar con altos conocimientos sobre tecnologías de la información, el funcionamiento de los mercados de valores, las transacciones internacionales de bienes, etcétera. Uruguay se ve muy beneficiado con la incorporación de personal especializado y con el *know how* que puede trasladar a personal nacional.

Debe tenerse en cuenta que el beneficio del no pago de la seguridad social a nuestro sistema por parte de estos trabajadores no significa más que una ayuda a estas empresas para proceder al traslado de personal del exterior, costo que no significa gasto alguno para nuestras instituciones de la seguridad social, ya que se renuncia a todos los beneficios que nuestro país pudiese dar a estos trabajadores.

En todos los casos que conocemos hay un alto costo por el traslado de personal: pasajes para toda la familia, alquileres de casas o apartamentos a cargo de las empresas y remuneraciones más altas. A su vez, este personal genera demanda de servicios de todo tipo para el consumo interno, por el pago de colegios, los gastos de la salud, la compra de automóviles, etcétera, derramando de esta forma muchos beneficios a la economía nacional.

En la actualidad, el Poder Ejecutivo concede frecuentemente sólo seis meses para que se vuelva a disponer del 75% de personal nacional. Es por ello que las empresas deben solicitar la renovación de esa autorización, ya que no es posible ni razonable exigir que se haya resuelto el problema de esa excepción en seis meses. Por lo tanto, es seguro que se va a solicitar antes de ese período una prórroga de la autorización concedida oportunamente. Nuevamente, el Poder Ejecutivo demora esa renovación, y el personal y la empresa quedan en falta, poniendo en riesgo la calidad que recibe el usuario y la permanencia de ese personal extranjero, que no sabe si permanece en el país o debe retirarse con su familia, con los perjuicios del caso, creándose una inestabilidad que no le hace bien al prestigio del país ni al inmigrante que está en una situación totalmente inestable.

El proyecto votado por el Senado modificó el artículo 18 en los siguientes términos:

"Este porcentaje podrá ser reducido transitoriamente previa autorización del Poder Ejecutivo, atendiendo a características especiales de la actividad a realizar, situaciones de inicio o ampliación de actividades, razones de interés general y la consideración del conjunto de los objetivos previstos en el artículo 1º de la presente ley. En estos casos, el Poder Ejecutivo podrá requerir a los usuarios la implementación de planes de capacitación de trabajadores con el objeto de alcanzar el porcentaje mínimo respectivo.

No obstante lo previsto en el inciso anterior, en el caso de las actividades de servicios, el Poder Ejecutivo podrá reducir el porcentaje mínimo requerido hasta en un 50% (cincuenta por ciento), por hasta el plazo del contrato de usuario respectivo, cuando la naturaleza del negocio desarrollado así lo requiera y procurando siempre los mayores niveles de participación factibles de ciudadanos uruguayos.

La solicitud al Poder Ejecutivo para reducir los porcentajes de nacionales en la actividad deberá ser contestada en sesenta días desde el día de la solicitud. En caso de no hacerlo, se entenderá por aprobada la solicitud".

Como vemos, el artículo sancionado por el Senado autoriza la disminución del personal nacional hasta en un 50%. Esto debemos destacarlo, pero se está dando un paso atrás respecto a lo que establece el artículo 18

de la Ley Nº 15.921, que determina, partiendo de un 75% de personal nacional, que el Poder Ejecutivo podrá disminuir este porcentaje sin establecer límite alguno.

Quiere decir que, con la redacción propuesta, el Poder Ejecutivo tendrá menos libertad, ya que se moverá entre el 75% y el 50%, mientras que con la redacción actual podrá disminuir el 75% al porcentaje que estime conveniente. Lo que sí se mantiene en la redacción actual es que la excepción deberá ser autorizada por el Poder Ejecutivo.

Lo positivo del artículo proyectado es que se establece el efecto positivo del silencio. Si el Poder Ejecutivo no se pronuncia dentro del plazo de sesenta días, la solicitud se dará por aprobada. Entendemos que tampoco esta solución contribuirá a agilizar el trámite, porque la administración siempre podrá requerir datos que alarguen el plazo referido.

Esta no fue la fórmula consensuada por la Cámara de Zonas Francas del Uruguay con el Poder Ejecutivo: la fórmula consensuada fue que en el sector servicios el porcentaje requerido se llevaría al 50% por el plazo del contrato.

Por tanto, la Cámara de Zonas Francas del Uruguay solicita a la Comisión que se sustituya el inciso del artículo votado respecto del sector servicios, por el siguiente:

"No obstante lo previsto en el inciso anterior," -permaneciendo la redacción actual de la ley- "en el caso de las actividades de servicios, el porcentaje mínimo requerido será del 50% (cincuenta por ciento), por hasta el plazo del contrato de usuario respectivo, cuando la naturaleza del negocio desarrollado así lo requiera y procurando siempre los mayores niveles de participación factibles de ciudadanos uruguayos".

Me voy a referir a los artículos 254 a 260 que fueron desglosados del proyecto de ley de rendición de cuentas y remitidos a esta Comisión para su tratamiento dentro del proyecto de ley votado por el Senado, seguramente por regular ambos proyectos la materia zonas francas.

Como comentario general, cabe señalar que los artículos 254 a 260 fueron justificados por el Ministerio de Economía y Finanzas a la Cámara de Zonas Francas del Uruguay y a explotadores como necesarios para cumplir con requerimientos de la OCDE, básicamente en atención a las normas BEPS, a la transferencia de utilidades de empresas de países miembros y a jurisdicciones de mejores facilidades fiscales, lo que se materializa en sociedades sin sustancia real, precios de transferencia, etcétera. Si bien la Cámara de Zonas Francas del Uruguay considera que los artículos en cuestión no tendrían relevancia en las normas BEPS, no opinará sobre el asunto.

El artículo 257 del proyecto de rendición de cuentas sí merece observaciones, que en su momento fueron analizadas con el Ministerio de Economía y Finanzas.

El artículo 257 establece: "Agrégase a la ley Nº 15.921, de 17 de diciembre de 1987, los siguientes artículos: […]", e incluye el artículo 16 bis, que no voy a leer.

El segundo y tercer párrafos de este artículo resultan ser claramente perjudiciales para la Cámara de Zonas Francas por ser contrarios al orden jurídico y a preceptos constitucionales.

Entregamos a la comisión un informe elaborado por el doctor Martín Risso acerca de la constitucionalidad del artículo 257.

El inciso primero del artículo resulta ser razonable en la medida en que no afecta los contratos anteriores a la ley con plazo vigente, ya que se trata de la obligación de presentar documentación actualizada de la empresa. Sin embargo, el inciso segundo del artículo 257 lesiona los derechos del usuario de zonas francas dado que habilita la modificación de contratos vigentes aprobados por el régimen de la Ley Nº 15.921; le impone al Área de Zonas Francas el dictado de una nueva resolución de autorización con plazo hasta el año 2021, dejando sin efecto -artículo 16 bis- el plazo del contrato en curso. Se fija un plazo administrativo nuevo sin saber por qué se establece en forma arbitraria la fecha del 30 de junio de 2021.

De aprobarse este artículo tal como está redactado se estará afectando el plazo del contrato, que a su vez marca la vigencia de las exoneraciones tributarias del usuario. Esto implica claramente un cambio legislativo,

que acarreará responsabilidad para el Estado en la modificación de la Ley Nº 15.921.

Asimismo, un inversor que se haya instalado en la zona franca, habiendo firmando un contrato a quinces años con actividad comercial o de servicios, ya no tendrá la certeza de que ese plazo se respete, pues todo dependerá de los criterios del Poder Ejecutivo, que ciertamente afectará el clima de certeza jurídica en el régimen franco y en el respeto a las reglas de juego, que si hoy se cambian para los contratos en marcha, nada garantiza que esa no vuelva a suceder.

Como señalamos, el segundo inciso del artículo 257, ubicado en un artículo que regula contratos en curso de ejecución a la fecha de sanción de la nueva ley, establece lo siguiente: "Para el caso de usuarios cuyo plan de negocios tenga por objeto la realización de actividades comerciales o de servicios, cuando no se constatara la contribución a que refiere el inciso anterior, la resolución del Área Zonas Francas de la Dirección General de Comercio deberá establecer un nuevo plazo de autorización del contrato, el cual no podrá exceder el 30 de junio de 2021".

Esto contraviene el orden jurídico y claros principios inherentes al mismo, porque el inciso segundo del artículo 257 pretende regular actos y contratos nacidos bajo otro régimen legal, desconociendo así la vigencia de la ley en el tiempo y estableciendo sanciones a situaciones regidas por una ley anterior por la vía de dictar una nueva autorización del contrato con un plazo que no podrá exceder del 30 de junio de 2021. Este inciso segundo estaría habilitando la revocación tácita de una autorización administrativa vigente, quedando sin efecto el plazo acordado, autorizado y en ejecución.

Esto no es acorde a derecho dado que la Administración no puede revocar un acto de autorización otorgado por un plazo determinado que no ha caducado.

Al mismo tiempo, la sustitución de la autorización vigente por una nueva autorización, afectará derechos adquiridos y será susceptible de generar la responsabilidad del Estado por daños y perjuicios.

Al respecto, y para comprender la situación que genera el inciso segundo del artículo 16 bis, debe distinguirse el contrato del acto de autorización, aclarando que si bien la Ley Nº 15.921 habla de "aprobación" del contrato, en realidad se trata de un acto de "autorización" como lo sostiene la doctrina, que se reafirma en el Decreto N° 454/1988; es más, el propio proyecto de ley de rendición de cuentas utiliza el término "autorización".

En resumen, el inciso segundo del artículo 16 bis, en tanto revoca tácitamente la autorización vigente y la sustituye por una nueva autorización en detrimento del usuario con contrato vigente, es contrario a derecho y susceptible de generar la responsabilidad del Estado. Como lo sostiene la doctrina, un acto de autorización no puede ser revocado si la autorización se concedió por un plazo determinado y está vigente -Sayagués Laso, *Tratado de Derecho Administrativo,* Tomo 1, Nº 257- siendo, además, que la revocación de la autorización con plazo no estaría fundada en razones de legitimidad, sino de mérito o conveniencia, pues lo que habilitaría el dictado de una nueva autorización sería la decisión del ente estatal de que no se constatara la contribución al cumplimiento de los objetivos establecidos en el artículo 1° de la presente ley, lo cual implica un juicio de valor sobre cuestiones de hecho y no una cuestión de legitimidad.

Por otra parte, ordenar al Poder Ejecutivo dictar una nueva autorización para un contrato con autorización vigente, equivale a aplicar una norma a situaciones configuradas en fecha anterior a la nueva ley, lo que lesiona derechos adquiridos y otorgados por una ley anterior. Por esa vía se deja sin efecto la exoneración tributaria por el plazo que se revoca, lo que compromete la responsabilidad del Estado por daños y perjuicios. Reducir el plazo de la autorización implicaría quitar retroactivamente exoneraciones tributarias y demás beneficios legales al usuario, desconociendo principios legales y constitucionales.

En conclusión, solicitamos que se elimine o modifique el inciso segundo del artículo 16 bis del proyecto de ley de rendición de cuentas, para mantener incólume el respeto a los contratos y derechos adquiridos.

También solicitamos que se elimine o modifique el inciso tercero del artículo 16 bis, que establece: "En el caso de los usuarios directos e indirectos que no se presentaran conforme a lo establecido en el presente artículo, sus contratos quedarán rescindidos de pleno derecho a partir del 30 de junio de 2021".

Resultaría absolutamente contrario al principio de la proporcionalidad de la sanción o pena -por no presentarse dentro del plazo de un año de dictada la reglamentación de la ley- que el contrato de usuario quede rescindido de pleno derecho a partir del 30 de junio de 2021.

A los efectos de subsanar los problemas esgrimidos, en su momento se envió al Poder Ejecutivo el siguiente texto sustitutivo: "Artículo 257.- Agrégase a la Ley Nº 15.921, de 17 de diciembre de 1987, los siguientes artículos: 'Artículo 16 bis.- Los usuarios de zona franca directos e indirectos con contratos en curso de ejecución que carecieren de plazo establecido o cuyo plazo excediere el aludido en el artículo anterior o se hubieran establecido a su respecto prórrogas automáticas, deberán presentar dentro del terminó de un año desde la reglamentación de la ley, para su aprobación por el Área Zonas Francas de la Dirección General de Comercio, documentación e información actualizada sobre la empresa y el plan de negocios en curso que permita evaluar su viabilidad económica y financiera y su contribución al cumplimiento de los objetivos establecidos en el artículo 1° de la presente ley.

Para el caso de usuarios cuyo plan de negocios tenga por objeto la realización de actividades comerciales o de servicios, cuando se constatara fehacientemente en base a parámetros objetivos referidos a la actividad del usuario que este no contribuye al cumplimiento de los objetivos a que refiere el inciso anterior, el Poder Ejecutivo mediante resolución fundada podrá establecer un plazo de autorización de la calidad de usuario conforme lo establezca la reglamentación. A los efectos de la resolución fundada el Poder Ejecutivo deberá tomar en cuenta, entre otros elementos, el nivel empleo o la calidad del mismo, los activos asignados a la actividad, las funciones y los riesgos asociados, relacionados con la actividad del usuario. La impugnación de la resolución mediante los recursos administrativos correspondientes tendrá efecto suspensivo.

En el caso de los usuarios directos e indirectos que no se presentaran conforme a lo establecido en el presente artículo, el Área Zonas Francas dispondrá la suspensión de la autorización vigente por un plazo de noventa días. Vencido ese plazo sin que el usuario haya presentado la información y documentación a que se refiere el inciso primero, el Área Zonas Francas de la Dirección General de Comercio procederá a la revocación de la autorización del contrato de usuario, por el procedimiento que establecerá la reglamentación'".

Este texto sustitutivo no fue acogido por el Poder Ejecutivo, y si bien el sustitutivo mejora la redacción del artículo 257 a estudio de la comisión, la cámara entiende que los incisos segundo y tercero deben eliminarse o modificarse de forma tal que garanticen el respeto a los contratos.

El artículo 260 regula el comercio al pormenor reiterando con una variante el texto del proyecto votado en el Senado.

Dice así: "Artículo 260. Sustitúyese el inciso primero del artículo 37 de la Ley N° 15.921, de 17 de diciembre de 1987, por el siguiente: 'No se permitirá el comercio al pormenor dentro de las zonas francas en las actividades a realizar por los usuarios directos e indirectos, ni la prestación de servicios a consumidores finales con independencia del lugar de consumo. Esta prohibición no comprenderá la provisión de bienes y servicios entre usuarios o entre usuarios y explotadores de las zonas francas. Asimismo, aquellas actividades comerciales o de servicios destinadas a satisfacer el consumo final de bienes y servicios por parte del personal de las zonas en oportunidad de realizar su actividad laboral dentro de las mismas, que realice el explotador o contrate con terceros no usuarios y que resulten necesarias para la realización de las actividades de la zona, no se encuentran comprendidas en la prohibición'".

En nuestra opinión, el artículo 260 es innecesario e inconveniente. Es innecesario porque el punto ya está regulado en el proyecto de ley votado por el Senado, casi con el mismo contenido. Decimos "casi" porque el artículo 260 contiene un agregado francamente inconveniente, que es el siguiente: "ni la prestación de servicios a consumidores finales con independencia del lugar de consumo".

Y es inconveniente porque esta redacción puede generar la interpretación de que estarían prohibidos los servicios desde zona franca a consumidores ubicados en terceros países, lo que además podría dejar fuera el *e- commerce*, postura que se fundamenta en el informe de la Cámara de Zonas Francas del Uruguay que entregamos a la comisión.

Por lo tanto, este artículo debe dejarse de lado, manteniendo la redacción votada por el Senado.

Como conclusiones generales respecto de los artículos 254 a 260, la Cámara de Zonas Francas del Uruguay solicita que se modifiquen los artículos 257 y 26O. En cuanto al proyecto del Senado, se solicita que se modifique con la redacción dada *ut supra* el artículo sobre el personal extranjero.

Agradecemos a la comisión por habernos permitido expresar nuestra opinión y analizar estos artículos.

SEÑOR COSTA (Leonardo).- Dejamos en poder de la comisión una copia del material que ha sido expuesto y del informe del doctor Martín Risso sobre la constitucionalidad del artículo 257.

SEÑOR GANDINI (Jorge).- Creo que la delegación ha sido muy clara, pero estamos frente a un tema complejo en el fondo y en la forma.

Tenemos el proyecto que vino del Senado y un proyecto que aprobamos antes de que ingresara la delegación, que vino como el artículo 76 de la rendición de cuentas, que refiere a las zonas francas temáticas. Esa iniciativa fue aprobada como un proyecto de ley aparte, pero está incluido en el proyecto que vino del Senado, aunque no es exactamente igual. O sea que cuando analicemos este proyecto de ley, aunque no se modifique nada, debe volver al Senado, porque creo que el artículo 16 -si no me equivoco- lo debemos aprobar.

El contador Dovat hizo referencia a los artículos que fueron desglosados de la rendición de cuentas. Algunos son nuevos y otros estaban en el proyecto del Senado. Creí entender que el artículo 260 vino del Senado con otra redacción y que la Cámara de Zonas Francas del Uruguay prefiere que se apruebe ese y no el que envió el Poder Ejecutivo, es decir, el artículo 14.

Con respecto al artículo 257, me cuesta entender la formulación, porque en el inciso segundo se establece que se revisa el plazo del contrato a los usuarios que no cumplen con la ley de zonas francas, es decir, "que no cumplan con la contribución a que refiere el inciso anterior".

A su vez, en el inciso anterior establece "y su contribución al cumplimiento de los objetivos establecidos en el artículo 1º de la ley de zonas francas".

El artículo 1º de la ley de zonas francas dice: "con los objetivos de promover inversiones, expandir las exportaciones, incrementar la utilización de mano de obra nacional e incentivar la integración económica internacional".

Debo suponer que esto se establece para los usuarios que fueron autorizados en su momento y que con el transcurso del tiempo dejaron de cumplir con los objetivos de las zonas francas. Es decir que mutaron, están adentro de una zona franca, se benefician con lo que la ley establece, pero no cumplen con alguno de estos objetivos. Es decir, no incentivan la integración económica, no incrementan la utilización de mano de obra, no expanden las exportaciones, ni promueven las inversiones.

Me cuesta creer que esto pueda pasar y también me cuesta creer que haya que elaborar una norma para eso.

Si eso sucediera, se produciría una disolución inmediata del vínculo, porque la empresa no cumple con el proyecto que presentó. Se dio una autorización porque tenía un objetivo que coincidía con el artículo 1º, pero al dejar de hacer lo que prometió, se disuelve el contrato, sin plazo, porque está haciendo algo diferente a lo que se comprometió. No lo entiendo bien.

Tampoco entiendo mucho el tercer inciso, que establece: "En el caso de los usuarios directos e indirectos que no se presentaran conforme a lo establecido en el presente artículo, sus contratos quedaran rescindidos de pleno derecho a partir del 30 de junio de 2021." O sea que a los que no se presenten ni hagan nada, se les rescinde el contrato en 2021, pero a los que se presentan y se comprueba que no cumplen con los objetivos, se les hace un contrato hasta 2021. Es decir que es lo mismo.

No me cierra mucho la formulación, aunque sé que siempre detrás de las redacciones hay una inspiración, una razón que no necesariamente uno tiene por qué entender, pero que sí es comprendida por quienes están adentro o elaboraron la ley.

Me gustaría entender un poco más de qué se trata, si es del caso, porque también vamos a consultar a las autoridades del Poder Ejecutivo.

(Se autoriza a hacer uso de la palabra al señor representante Omar Lafluf Hebeich)

SEÑOR LAFLUF HEBEICH (Omar).- Voy a hacer un aporte respecto a otro asunto, que sufrí en carne propia. Me refiero a la mano de obra extranjera y a los porcentajes que se pueden autorizar. Eso lo sufrí cuando se instaló la planta de Botnia en Fray Bentos y el resto de las empresas extranjeras que vinieron e, inclusivo con los grandes emprendimientos agrícolas, especialmente en los departamentos de Río Negro y Soriano.

Hay que entender cómo es la planificación de un servicio que se va a dar. Acá se hizo referencia a la falta de aportes al BPS y a la demanda de servicios en las localidades en las que aterrizan las empresas y los trabajadores extranjeros

Además, hay que tener en cuenta los intangibles y las capacidades instaladas que dejan los técnicos extranjeros o quienes vienen a hacer un montaje.

Puedo asegurar que la gran mayoría de los actuales docentes de la UTEC se formaron en la planta de Botnia con los técnicos extranjeros. Es imposible pensar que en aquel momento Uruguay tuviera los técnicos necesarios para trabajar en las diferentes etapas de una obra.

Quisiera saber si esos porcentajes son independientes del tipo de obra. ¿Por qué? Porque una planta de celulosa, durante los primeros diez meses, tiene un tipo de construcción. Luego entra en una meseta, que es la de adaptar la construcción a lo que va a venir después, el montaje. La tercera etapa es el montaje donde el porcentaje de técnicos, personal y empresas extranjeras necesariamente tienen que ser mucho mayor.

Cabe agregar que algunos servicios no existen en Uruguay y es necesario traerlos, y en ese sentido voy a hacer un comentario.

El primer contrato de Botnia tuvo que ver con el hormigón premoldeado; eso lo ganó una empresa argentina por US$ 310.000.000. Esta empresa fue llamada por el gobierno argentino para decirle que si le vendía a Botnia perdía su condición de contratista con el Estado. Se perdió ese contrato, y la empresa finlandesa trajo a técnicos finlandeses que estuvieron mucho tiempo formando a los técnicos de la empresa Schmidt, que hoy es una de las empresas más importantes en hormigón premoldeado que tiene el Uruguay.

SEÑOR COSTA (Leonardo).- Quiero tratar de contextualizar algo de lo que recién mencionaba el contador Dovat y responder a la pregunta del señor diputado Gandini.

Acá nos encontramos con un proyecto de ley aprobado en el Senado, con artículos introducidos en el proyecto de ley de rendición de cuentas; algunos artículos repiten lo que se aprobó en el Senado y otros introducen una nueva dimensión de problemas -como mencionaba el contador Dovat- sobre todo el tema de la OCDE, y la exigencia de sustancia y plazos.

Si analizamos estos dos textos que hoy están en juego y lo que originalmente fue el proyecto de ley de zonas francas, uno podría decir que si la ley quedara como está actualmente, es decir, con las modificaciones de tres o cuatro artículos, la Cámara de Zonas Francas del Uruguay estaría muy cómoda porque mantendríamos la ley original, ajustándole lo mencionado por el señor diputado Lafluf en cuanto al 50% del personal -que es un tema relevante; nosotros hacemos referencia al sector servicios porque es más permanente, pero en las obras es como él menciona- .-, y con eso esto estaríamos bien.

Lo que ocurre es que cuando el Poder Ejecutivo nos cita -días antes de que se remitiera el proyecto de ley de rendición de cuentas- y nos dice que el país tiene una dificultad por las nuevas normativas que la OCDE, que estaría analizando ciertos regímenes especiales, nosotros pensamos que lo peor que le podría pasar al país sería que un régimen tan beneficioso como ha sido el de zonas francas cayera en alguna lista o mención de cualquiera de estos organismos. Entendemos esos artículos; inclusive, algunos de ellos ni siquiera los mencionamos porque no hay observaciones al respecto.

Este artículo 257 tiene una dificultad y creemos que es la lógica del Poder Ejecutivo cuando lo envió; por eso la modificación que se envió que, inclusive, la consensuamos con el Poder Ejecutivo horas antes de que enviara el proyecto de ley, pues minutos antes de que lo enviara nosotros también enviamos este sustitutivo, pero creo que no hubo tiempo para su inclusión.

La lógica es la siguiente. Hoy hay un contrato vigente, y no hay problemas porque, teóricamente, se ha cumplido con el plan de negocios y los objetivos previstos.

Los incisos segundo y tercer del artículo 16 bis hay que leerlo en relación al primer inciso; al menos así lo entendemos. El primer inciso de este artículo dice que si hay contratos que carecieran de plazo establecido o cuyo plazo excediera el aludido en el artículo anterior; debemos analizar qué quiere decir y qué situaciones pueden darse

Originalmente, hubo contratos que se dieron por el plazo del propio explotador con lo que, de alguna manera, se excedía el plazo de cinco o diez años a que hace referencia la ley de zonas francas. Entonces, como menciona el Poder Ejecutivo, se trata de contratos por plazo indeterminado. En realidad no son por plazo indeterminado porque está atado a la autorización del explotador. Perro podría darse alguna situación -serían muy pocos; estuvimos hablando con el Área de Zonas Francas, y son contados los casos en que podría darse la situación- de que haya un contrato de tanto tiempo.

¿Qué es lo que pasa? ¿Por qué quieren regular este aspecto? Según nos dijeron -acá estamos haciendo de exégetas de lo que nos dijeron-, la OCDE no quiere una ley que establezca que los contratos sean con plazo indeterminado y que, de alguna manera, en esos casos la autoridad tenga la posibilidad de decir que si hay alguien que no está cumpliendo con los objetivos, el Poder Ejecutivo pueda contar con las herramientas para revocar esas autorizaciones.

Por eso el sustitutivo que nosotros presentamos. ¿Cuándo es que no se cumplen con los objetivos? Nosotros planteamos ciertos parámetros objetivos que, inclusive, lo hablamos con el Ministerio de Economía y Finanzas; concretamente se tratan de cantidad de personal, activos afectados, los riesgos que se corren y la actividad

Deben ser criterios muy objetivos y que se dé la posibilidad a ese usuario que está en la situación descripta en el inciso segundo de que se presente, explique, eventualmente -si el Poder Ejecutivo entiende que no cumple-, tenga la posibilidad de recurrir esa resolución sin que se le caiga la autorización.

Naturalmente, si la autoridad entiende lo contrario, se estará a lo que resuelva el TCA, si ese fuera el caso. Reitero que son muy pocos casos.

En la resolución propuesta por la Cámara se contempla dos intereses. Uno de ellos es que si Uruguay puede demostrar que hay alguien que está incumpliendo con el contrato, este cae y, el otro interés es la garantía -que es la que plantea el doctor Risso en el informe- de que ese usuario tenga su día ante el tribunal. Si efectivamente ese individuo puede demostrar con criterios objetivos que cumple con todo, no se debería revocar la autorización a quien confió en el país.

Y en el tercer inciso propuesto -también comparto que leído de esa manera parecería que no tiene mucho sentido-, intentamos plantear es darle un plazo a ese individuo o usuario para que se presente, y si en un tiempo no razonable no se presentara, el Poder Ejecutivo podrá revocar la autorización.

Mantuvimos esa fecha mágica de 30 de junio de 2021; no sabemos muy bien por qué es, pero suponemos que es algo que la OCDE podría estar planteando

Creemos que con herramientas mucho más garantistas, tratamos de contemplar algo que la OCDE le estaría planteando al país y también algo en que le va la vida a la cámara porque, lo peor que nos puede pasar es que un régimen del Uruguay caiga en esta situación.

SEÑOR GARDERES (Carlos).- Quiero responder a la duda planteada por el señor diputado Gandini -que compartimos- referida al famoso artículo 257.

Acá hay que ver que los objetivos -cuyo incumplimiento podrían dar lugar a que la Administración entendiera que el usuario no está cumpliendo con ellos- no son no son del usuario.

Los objetivos que establece el artículo 1° de la Ley Nº 15.921 son de las zonas francas y no de los usuarios, pues ellos no tienen que cumplir con esos objetivos sino las zonas francas.

En el artículo 257 se establece que el usuario debe contribuir a ese cumplimiento, pero dicha contribución figura en una norma que no existe para los usuarios que actualmente tienen contratos vigentes con la Administración. Es decir que por más que estos usuarios contribuyan con el plan de negocios que se ha ido instaurando en la práctica -ahora también está legalizado en el proyecto de ley que se votó en el Senado-, reitero que esos objetivos no son para el usuario, sino para la zona franca.

Por lo tanto, lo primero que decimos es que acá se está aplicando a un usuario con contrato vigente una norma que no existía que lo obliga a cumplir con un objetivo que, en realidad, no es del usuario, sino de las zonas francas.

Por otro lado, el proyecto de ley votado en el Senado amplía los objetivos mucho más que lo que se establecía en el artículo 1º de la Ley N° 15.921. Por lo tanto, el usuario con contrato vigente va a tener que cumplir con objetivos que no estaban cuando se le aprobó el contrato y que no los tenía en mente. Esto no quiere decir que el usuario no contribuya; repito: contribuye, y de hecho el propio crecimiento de las zonas francas demuestra que el impulso y el motor es el usuario, que es el que hace realmente las actividades, pero someter al usuario al cumplimiento de obligaciones que no estaban dentro de la normativa que se tuvo en cuenta cuando se aprobó el contrato entendemos que no es correcto. Eso afecta la vigencia de la ley en el tiempo y sería como darle un efecto retroactivo. Además, eso se condiciona, ya que si no cumple con eso, que no era su obligación, si no contribuye, el plazo autorizado por la Administración queda sin efecto a 2021, y hay usuarios que tienen plazos mayores. Aquí también hago un paréntesis a lo expresado por el doctor Costa. La Ley N° 15.921 no establece ningún plazo mínimo ni máximo para los contratos de usuario: lo acuerdan las partes; hay contratos largos, hay contratos más cortos, sobre todo los indirectos son cortos, pero hay contratos de usuarios que son largos, pero eso es porque está dentro de la mecánica de la ley. No existen contratos de usuarios sin plazo; eso no es así. O sea, pueden existir contratos que sean con plazo superior a lo que el proyecto votado por el Senado, modificando el principio general de la autonomía contractual, dice: que pueden ser de cinco, de diez o de quince años. Eso no existe en la ley actual y, por lo tanto, no puede decirse que existen contratos sin plazo: todos tienen plazo, unos más largos, otros más cortos.

Entonces, se somete al usuario a que demuestre, como la prueba del nueve, que cumplió con los objetivos del artículo 1º de la ley, que además ahora se amplían, y ¿a criterio de quién? Del Poder Ejecutivo. Esto lo digo con el mayor de los respetos, pero estamos en manos del Poder administrador. Entonces, hoy se estaría perdiendo la garantía de un contrato autorizado por el Estado por la Ley de Zonas Francas, que no tiene esas exigencias, que va a ser juzgado en función de criterios discrecionales del Poder Ejecutivo -no digo arbitrarios, pero discrecionales-, y eso puede determinar que un contrato que tiene un plazo de diez, quince, veinte o treinta años pueda caer. ¿Por qué? Porque se entiende por el administrador que no habría contribuido al cumplimiento de algo que no se sabe bien qué es, porque ¿qué es también el cumplimiento de los objetivos? Bueno, es un tema evidentemente muy elástico y es muy difícil -por más que intentamos con el doctor Costa buscar parámetros objetivos- poner en la ley un parámetro objetivo porque eso normalmente queda a criterio de la Administración, y ahí entra el subjetivismo del Poder administrador del momento.

Por eso es que entendemos que este artículo 257, en realidad, está perforando el régimen de respeto a los contratos que tienen su plazo vigente y que han sido autorizados. Repito: la contribución al cumplimiento, que es lo que daría el pie para que la Administración dijera: "Lo pongo a 2021 o rescindo o revoco la autorización", va a ser un juicio de discrecionalidad, no va a ser un juicio de valor, y va a estar determinado por la política coyuntural que tenga en su momento el Poder Ejecutivo. O sea, no estamos legislando para hoy ni para mañana, podemos estar legislando para equis años y, entonces, estaríamos sometiendo a contratos vigentes. Si esto se aplica hacia adelante, el contrato que ingrese, de aquí en más, de usuario ya estará con este régimen de que tiene que contribuir al cumplimiento de objetivos que fijará el Poder Ejecutivo, pero al que hoy no lo tiene, al que está aprobado, por el principio de vigencia de la ley entendemos que no le corresponde la aplicación del artículo 257.

La fórmula consensuada -como muy bien dijo el doctor Leonardo Costa- mejora sensiblemente el artículo 257 que ustedes tienen, que ha sido desglosado, pero igual deja abierta la puerta para que se pueda modificar

el plazo del contrato. Nosotros habíamos puesto inicialmente lo que ponemos en la fórmula consensuada, que es que si el usuario recurre, su recurso tenga efecto suspensivo, porque, de lo contrario, recurre, pero igual, como los recursos administrativos no tienen *per se* efecto suspensivo, hoy en día me quitan la calidad de usuario y dentro de cinco años termino en el TCA, gano o pierdo, pero la perdí ahora. Entonces, pusimos el efecto suspensivo, que es algo que creo que inicialmente no había sido llevado por el Poder Ejecutivo, sí el resto, pero si bien el resto fue, cuando se desglosan los artículos, la fórmula consensuada no les llegó a ustedes, el Poder Ejecutivo no la incluyó ahí, mantuvo el original.

Espero haber sido claro en el sentido de que entendemos que este artículo 257 está obligando al usuario a cumplir requisitos que no existían y le está afectando el plazo de un contrato autorizado, que además es un contrato de derecho privado -vale aclararlo-, porque el contrato de usuario no es un contrato de derecho público, sino de derecho privado autorizado por el Estado.

SEÑOR GANDINI (Jorge).- Ha quedado bastante claro, con la dificultad que tenemos de comprender lo que se nos está planteando sin tener el texto a la vista, es decir, apenas accedimos a él a través de la lectura que hizo el contador Dovat. Sería bueno tenerlo en su momento, analizarlo; pero para entender: ustedes hablan de que el texto fue consensuado, o sea que, en una instancia previa al envío de la rendición de cuentas -muy sobre la hora, pero previa-, encontraron una redacción que no es exactamente la que planteó la Cámara, pero que fue la que pudieron acordar con el Poder Ejecutivo, que no llegó al Parlamento como iniciativa, pero que no la necesita como tal. Por lo tanto, sería importante que la Comisión la considerara y consultara, cuando comparezca el Poder Ejecutivo, si mantiene la opinión afirmativa, porque entiendo que si bien esa fórmula no es exactamente la que la Cámara considera mejor, supera en buena medida varios de los problemas que genera esta consensuada.

O sea que, si fuéramos a ese punto, el artículo 257 quedaría superado; respecto al 260 se prefiere la redacción que trajo del Senado. Después, tenemos el artículo que hace al porcentaje de mano de obra que ya viene del Senado, donde ustedes hacen una observación, pero entiendo que los demás artículos que vinieron del Poder Ejecutivo en la rendición de cuentas no merecen observaciones por parte de la Cámara.

Planteo esto para ordenar un poco lo que tenemos por delante y ya distribuiremos los textos que se nos han sugerido, para analizarlos en su momento.

SEÑOR COSTA (Leonardo).- Con estos artículos del Senado este tema está quedando medio extraño. Entonces, hay que ver cómo se compagina uno con otro, porque hay algún artículo reiterativo. Más allá de que no hicimos mención al respecto, hay que ver cómo queda todo eso.

SEÑOR GANDINI (Jorge).- Hoy mencioné que cuando lo comparé de origen, vi que había creo que tres artículos que ya vienen en el proyecto del Senado no con exactamente igual redacción, el 260 es uno de ellos, pero hay otros. Por lo tanto, en la Comisión tendremos que hacer un trabajo más detallado y ver después dónde ubicamos estos otros artículos en el texto para que tengan sentido y no conduzcan a falsas interpretaciones.

SEÑOR CARRIQUIRY (Daniel).- Quiero hacer una pequeña referencia sobre el artículo 260, que es modificativo del artículo 37 de la ley original.

Siempre fue un tema de discusión la venta al por menor en las zonas francas. Durante toda la existencia de esta ley fue una restricción, y creo que fue muchas veces por una mala interpretación de qué significa venta al por menor en las zonas francas, y ese es un aspecto por demás importante. Extender eso a posibles servicios de prestación con independencia del lugar en que se consuma puede generar un problema muy grave a futuro con respecto al *e- commerce*. Todos conocemos que hoy la tendencia en el mundo es el *e- commerce*, que abarca desde el consumo de artículos de lujo hasta comestibles, y sigue imponiéndose en altísimos porcentajes. Las zonas francas uruguayas no pueden verse impedidas de subirse a ese tren; tenemos que desarrollar el *e- commerce* pero apuntando a lo que la ley dice. No se puede hacer una venta en la zona franca pero tampoco puede prohibirse que en *e- commerce* se realice una venta en el exterior por una organización mundial y los *stocks* estén en zonas francas y puedan salir de aquí, de una unidad, porque eso no implica una venta en las zonas francas. Si prohibimos esa situación -advierto que la interpretación de este agregado puede llevar a eso- en Uruguay perderemos una oportunidad enorme de tener una actividad muy importante de *e-commerce*, que es a lo que el mundo está apuntando a través de la globalización. En ese aspecto debemos tener mucho cuidado porque reitero que la venta no se realiza dentro de la zona franca. Ese fue el temor de

toda la vida, es decir que la zona franca no fuera un *free shop* en el que la gente pudiera ir a comprar y llevarse un artículo a plaza.

SEÑOR ASTI (Alfredo).- Doy la bienvenida formal a la delegación.

A raíz de la precisión que hizo el contador Carriquiry con respecto al artículo 260 quisiera saber si sería posible hacer una venta desde la zona franca por *e- commerce* a consumidores finales residentes en el país, porque creí entender que el objetivo del Poder Ejecutivo era excluir las ventas a consumidores finales en el Uruguay aunque no en el extranjero.

También querría formular otra pregunta para que sea respondida luego de que analicemos este tema, que me quedó pendiente debido al tratamiento que tuvo este proyecto en el Senado, porque me consta que a pedido de la Cámara de Zonas Francas del Uruguay se eliminó el término "zonas especiales" y se mantuvo el de "zonas francas" y me gustaría conocer el fundamento.

SEÑOR GANDINI (Jorge).- Quisiera abundar en la primera interrogante del señor diputado Asti.

El contador Carriquiry expresó que no podemos quedar fuera del tren de la venta por menor del *e-commerce*. Uno imagina que se puede vender ropa a cualquier parte del mundo, el depósito de esa ropa puede estar en una zona franca en Uruguay y, entonces, alguien la puede comprar desde Argentina a una tienda americana y se le envía desde aquí. Ese es el tren que no podemos perder. El problema podría darse si el comprador está a unos metros de la zona franca y es un uruguayo. Eso puede generar un conflicto con el comercio nacional. La pregunta es si esto incluye el territorio nacional como destino o ustedes están pensando en excluirlo pero que no quede fuera de una fórmula como esta del *e- commerce* en general en cualquier otro destino.

SEÑOR DOVAT (Orlando).- Tengo entendido que de acuerdo con lo que se establece para el comercio internacional -especialmente a través de los acuerdos internacionales- no es posible discriminar al Uruguay de cualquier norma. Nosotros no podemos decir que Uruguay no está incluido pero Argentina y Brasil sí; después se verá cómo hacerlo, pero eso es lo que yo entiendo.

Por otra parte, los medios cada vez son más fluidos tanto en lo que tiene que ver con las telecomunicaciones como en fletes y alcance de los productos. Por lo tanto, no parece razonable que hoy Uruguay reglamente una serie de condiciones para la introducción de los bienes que ingresan por *e- commerce* a través de las aduanas, con cuotas, etcétera, y todo eso sea aplicable para el exterior pero cuando se dice que se trata de importación y que las zonas francas desde el punto de vista del comercio exterior son como un país extranjero para el movimiento de mercaderías, se discrimine y se diga que eso no es posible. ¿Cuál es la ventaja o desventaja? Entiendo que desde el punto de vista práctico se piense en compañías que están instaladas en Uruguay y hacen *e- commerce* desde la zonas francas, ¿pero si lo hacen desde Buenos Aires qué diferencia hay? Si lo hacen desde el Chuy, establecen allí un depósito, y yo compro ahí a Amazon que manda los productos para ese lugar, ¿cuál es la diferencia?

Nosotros somos un mercado chico y la experiencia demuestra que todos los que vienen a instalarse en las zonas francas, por lo menos en Zonamérica -esa es la experiencia que yo tengo-, corresponden a compañías internacionales. Es muy raro ver compañías uruguayas instaladas dentro de una zona franca.

Además, si se trata de compañías internacionales lo que buscan es apoyar el sistema, como lo puede hacer Amazon con diferentes centros de distribución donde recibe los pedidos desde un lugar pero tiene que distribuirlos desde otros puntos. Entonces, nosotros no podemos quedar afuera de eso. De lo contrario, ¿qué quedaría? El puerto libre. Este es un tema que menciono al pasar -lo he dicho más de una vez- porque Uruguay se preocupa muchísimo de las reglamentaciones de las zonas francas y de restringirlas pero no del puerto libre. Es curioso porque allí no hay usuarios, ni explotador, ni régimen; supuestamente hay una aduana pero desde ahí suceden muchas cosas y eso no pasa por esta misma reglamentación a pesar de tratarse de un régimen similar y competitivo al de las zonas francas.

Reitero que por reglamentación, si tocamos la ley en materia de *e- commerce*, tiene que estar incluido el territorio uruguayo. Luego veremos en las facilitaciones y demás cómo el Poder Ejecutivo podrá manejar esta situación. A mi juicio, no debe haber conflicto en este sentido.

También quisiera hacer un comentario con respecto a lo expresado por el señor diputado Lafluf en cuanto al personal extranjero. Evidentemente, el personal extranjero trae muchos beneficios al país y no necesariamente nos referimos al personal no calificado. Lo que debería plantearse en cuanto al personal extranjero es qué es calificado y qué no es calificado, porque Uruguay también puede representar mucha competencia en cuanto a los calificados pero eso lo va a decir el mercado. No hay ninguna compañía extranjera que conozca que habiendo contratado a un ingeniero uruguayo lo cambie por uno extranjero si a este lo tiene que traer, pagarle el pasaje, la estadía, el alquiler -porque normalmente viene con una familia-, y otros costos mucho más elevados. Si bien -como decía anteriormente- la seguridad social es un elemento a considerar, no es el fundamental que está teniendo una empresa para tomar la decisión de traer personal extranjero. Como uruguayos, en un país que tiene muy baja población, creo que todos queremos facilitar que haya una inmigración calificada que traslade *know how*, conocimiento y calidad técnica que se pueda incorporar.

Puedo citar cantidad de ejemplos de empresas de Zonamérica que han traído personal extranjero, como es el caso de Sabre, donde la principal empleada era norteamericana pero después la empresa pasó a ser manejada por personal uruguayo porque ya había aprendido y, además, no conviene tener personal extranjero. Entonces, no hay que plantearse el tema en términos de lo que debemos proteger. Posiblemente la visión de un sindicalista sea distinta porque tiene que defender este tema por estatuto pero eso no es lo razonable. El extranjero contribuye. Tenemos que ver lo lógico, lo que haría cualquiera de nosotros. ¿Vamos a contratar personal no calificado, extranjero, cuando podemos contratar personal nacional que va a ser mucho más competitivo? ¿Va a venir un extranjero no competitivo a competir con la mano de obra nacional incluso fuera de los acuerdos salariales y todo lo que tiene que haber? Eso cuesta lo mismo, pero va a costar más. Cuando estamos hablando de extranjeros, nos referimos a los que no pagan BPS, porque a los que tienen ciudadanía y ya están instalados en el país, que son la mayoría de los no calificados que entran en el país y se instalan, podemos darles empleo en cualquier empresa de zona franca o no franca. Creo que tenemos que dirigirnos al personal calificado y verlo con un sentido positivo. Nos protegemos tanto que retrocedemos en lugar de avanzar. Eso es lo que planteo a la Comisión para que lo considere.

SEÑOR CARRIQUIRY (Daniel).- Quiero aclarar lo relativo a la venta al por menor. Acá no estamos hablando de una empresa que se instale en zona franca, haga un negocio, tenga su *stock* y reciba y venda -la actividad es la venta- a distintos lugares de Uruguay y otros países. Ahí no estaríamos cumpliendo con la ley porque la venta se realiza dentro de la zona franca, y eso es muy claro, estemos de acuerdo o no. Si esa empresa que se instaló en la zona franca vende en Uruguay un artículo o un contenedor entero tiene que pagar recargos y derechos y nacionalizarse en territorio uruguayo, salvo que exista alguna norma de compras exoneradas, pero hoy día, por lo que tenemos entendido, eso se hace por convenio TISA con Estados Unidos, así que desde Uruguay tampoco se podría tener un régimen de no pago de recargos de esa mercadería que sale desde zona franca al territorio uruguayo. Por lo tanto, están calificando como "por menor" algo por miedo a la competencia dentro del mercado interno uruguayo, cuando en realidad nadie podría estar vendiendo un artículo desde una zona franca porque los costos de nacionalización de ese producto son tan altos que sería imposible competir. La venta no se realiza en la zona franca y, por lo tanto, no compite con el territorio uruguayo ni con ningún otro territorio en la región.

Lo que pretendemos nosotros es que una empresa que se dedique al *e- commerce* tenga un *stock* dentro de la zona franca y luego de esa venta que realiza al exterior dé órdenes al usuario de zona franca para que envíe el producto a distintos países, y también a Uruguay. En ese caso, el producto va a entrar al Uruguay pagando todos los recargos y derechos y haciendo todos los trámites aduaneros. Igualmente hay un temor del Poder Ejecutivo sobre esa actividad.

SEÑOR GANDINI (Jorge).- Creo entender. La diferencia entre el proyecto de ley del Poder Ejecutivo y el del Senado es que en el primero dice: "No se permitirá el comercio al por menor dentro de las zonas francas en las actividades a realizar por los usuarios directos e indirectos. Esta prohibición no comprenderá la provisión de bienes y servicios entre usuarios […]", y en el segundo, en este artículo 260, dice lo mismo al principio: "No se permitirá el comercio al por menor dentro de las zonas francas en las actividades a realizar por los usuarios directos e indirectos", y se agrega: "ni la prestación de servicios a consumidores finales con independencia del lugar de consumo […]". Esta expresión "servicios" refiere a lo que se está mencionando ahora, o sea al depósito y envío del producto, más allá de que la venta o el comercio…

SEÑOR CARRIQUIRY (Daniel).- Se puede interpretar que sea incluido ese servicio en abastecimiento de *e-commerce* y por esta cláusula no poder hacerlo.

SEÑOR GARDERES (Carlos).- Complementando lo que decía el contador Carriquiry, quizás haya que hacer una pequeñísima historia sobre venta al por menor, bienes y servicios. El actual artículo 37 de la ley Nº 15.921 prohíbe el comercio al por menor. Tradicionalmente se entiende, pero no lo define la ley y hay que remitirse al Código de Comercio, comercio al por menor y venta por unidades, *warrants*, etcétera. Evidentemente, es punto a punto. La ley prohíbe la venta de bienes dentro de la zona franca. La administración intentó traspolar eso a los servicios. El Decreto Nº 344 de 2010, que ahora se reproduce en el texto votado por el Senado, establecía también, dentro de la venta al por menor, la prohibición de los servicios, salvo entre usuarios, etcétera. Ese decreto fue anulado por el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, porque no es lo mismo bienes que servicios, y la ley solamente se refería a bienes.

El proyecto votado por el Senado establece la prohibición del comercio al por menor y también el servicio a consumidores finales, que es una precisión un poco más detallada que el comercio de bienes, y no dice que sea con independencia del lugar de consumo. Lo que nosotros entendemos es que como la prohibición -inclusive en la fórmula votada por el Senado y la que está en el artículo 260- refiere a dentro de zona franca es claro que no prohíbe la venta de bienes y servicios a consumidores finales de zona franca al exterior. Eso es lo que siempre se entendió y lo que el texto votado por el Senado establece. Obviamente, no se establece la prohibición de bienes o servicios desde zona franca a zona no franca. A pesar de que el propio proyecto votado por el Senado y el artículo 254 habilitan los servicios desde zona franca a zona no franca, no está planteado respecto del Uruguay, porque si la propia ley de zona franca establece que se pueden prestar servicios desde zona franca a cualquier otro tercer país sería incoherente que estuvieran autorizados los servicios de zona franca al interior y que por otro lado se interpretara que, con independencia al lugar de consumo, también incluye al exterior. Pero, además, está permitida la venta de bienes desde zona franca a zona no franca, al punto de que la Ley Nº 15.921 lo considera una importación.

Acá el problema que se plantea, como decía bien el contador Dovat -no creo que nosotros seamos los que tengamos que determinar eso-, es cuál sería la prohibición si yo puedo importar de zona franca a zona no franca. No puedo importar ¿me llevo un auto? ¿Tendría que ser a través de una empresa? ¿No sería consumidor final? A ese punto habría que llegar, pero no creo que sea algo que deba regularse acá. Lo que le interesa a la Cámara es no estar pensando, como decía el contador Carriquiry, en vender hacia acá, sino en prestar servicios a consumidores finales eliminando la independencia del lugar de consumo, o sea mantener la fórmula del proyecto votado por el Senado. Creo que se evitarían equívocos y si el día de mañana hubiera un problema, que se interprete el caso concreto; no me parece que valga la pena cercenar la facultad o generar interpretaciones restrictivas porque "con independencia del lugar de consumo" abarca también de zona franca al exterior. Eso es lo que quería aclarar.

SEÑOR COSTA (Leonardo).- El señor diputado Asti hablaba de por qué las zonas francas especiales versus zonas francas; y la primera pregunta tenía que ver con una alteración de la partida de nacimiento para el mismo instrumento jurídico, para decirlo en términos coloquiales. Nosotros no le veíamos un sentido a cambiar el nombre a un instrumento que había sido exitoso y que de alguna manera era conocido mundialmente, y en su momento hablamos sobre esto con el subsecretario del Ministerio de Economía y Finanzas, Pablo Ferreri.

A esto se sumaba un elemento jurídico adicional: que en los acuerdos con el Mercosur -inclusive cuando la resolución 35 modificó parcialmente la resolución 8- se hacía referencia a las zonas francas: para la región ese era el instrumento. Entonces, debíamos preguntar si cuando se había hecho esa modificación en el Mercosur se hacía referencia a zonas francas o a zonas económicas especiales. Por eso nos parecía que cambiarle el nombre a un instituto que tiene más de veinticinco años de éxito en el Uruguay, con creciente intervención del Estado, no hacía a la cuestión y que podía generar efectos contrarios tanto a nivel del Mercosur como de los inversores que podrían preguntarse por qué estábamos cambiando el nombre, qué cambiaba.

Si uno mira el proyecto original que envió el Poder Ejecutivo en 2012 y el que se termina aprobando por el Senado, con algunos cambios, advierte que no son tan trascendentes con respecto a la Ley Nº 15.921.

SEÑOR ASTI (Alfredo).- Agradezco la explicación.

Cuando hay institutos jurídicos o personas jurídicas a las que se les cambia el nombre por ley, no creo que eso tenga mayores efectos.

En particular me extraña esto porque advierto que algunos de los concurrentes son principales directivos de una de las zonas francas más conocidas, y un cambio notorio que se hizo fue el de la denominación de zona franca de determinado departamento por la de zona de todo un continente.

(Hilaridad)

SEÑOR DOVAT (Orlando).- En verdad, la denominación "Zona Franca de Montevideo" era importante para Montevideo. Ahora, sabemos que la ciudad de Montevideo no va a cambiar su nombre, pero nadie imagina el problema que supone la palabra "Montevideo" a nivel internacional. Es un término largo e, inclusive, me preguntaban si hacíamos videos y por eso la zona franca se llamaba de esa manera. Esto nos complicaba mucho la vida en varios países del mundo en los que hasta les cuesta decir el nombre -por ejemplo, cuando se pronuncia en inglés-, por lo que tuvimos que buscar una solución.

Además, creímos que desde el punto de vista del *marketing* -que es lo que busca la empresa; evidentemente no es un tema legislativo-, América es América. El término es conocido en todas partes del mundo y podíamos tener una mayor llegada a nuestros potenciales clientes. Por tanto, fue una jugada de *marketing* que nos ha dado muy buen resultado.

SEÑOR ASTI (Alfredo).- Si bien no dije "Montevideo" y "América", y excluí los términos expresamente, no estaba a aludiendo a "Montevideo -América", sino a la denominación "franca". Se eliminó el término "franca" y quedó "Zona América". Podría haber quedado "Zona Montevideo" o "Zona Franca América", pero la decisión comercial de *marketing* fue la de eliminar la palabra "franca".

(Diálogos)

SEÑOR PRESIDENTE.- Si no se hace uso de la palabra, solo resta agradecer la comparecencia de nuestros invitados en este ámbito. Los elementos que han vertido serán tomados como insumos para el trabajo de la Comisión.

(Se retira la delegación de la Cámara de Zonas Francas del Uruguay.- Ingresa una representación de la Cooperativa de Consumo de la Cooperativa de Ahorro y Crédito para la Enseñanza, Concoopace)

—La Comisión tiene el agrado de recibir a los representantes de la Cooperativa de Consumo de la Cooperativa de Ahorro y Crédito para la Enseñanza, Concoopace, doctora Silvana Nocerino, secretaria, señora María Ángela Faccio, tesorera, y contador Carlos Pardo Migliaro, asesor.

Hemos invitado a la cooperativa a participar de la sesión de hoy de la Comisión a los efectos de conocer su opinión sobre el proyecto de ley caratulado: "Cooperativas de Consumo.- Marco General".

Cedemos la palabra a nuestros invitados.

SEÑORA NOCERINO (Silvana).- Agradecemos esta instancia: para nosotros es sumamente importante que nos puedan escuchar y que se tenga en cuenta nuestra opinión, como sabemos que lo han hecho en otras oportunidades.

Antes que nada me gustaría aclarar que somos una cooperativa de consumo de socios, Concoopace. Con esto quiero marcar la autonomía total con Coopace, que es una cooperativa de ahorro y crédito con la cual no tenemos nada que ver. Hace aproximadamente dos años que venimos bregando por esta ley que consideramos fundamental para el funcionamiento de la cooperativa.

La cooperativa de consumo que representamos nace como necesidad de cierta cantidad de socios, ante planteamientos de distintos emprendedores de la localidad. El objetivo principal de la cooperativa de consumo es, justamente, la venta de bienes y servicios. Creemos que si se impulsa la ley podremos llegar a contar con la garantía necesaria para brindar el servicio y satisfacer las necesidades de la comunidad.

Reitero: no tiene nada que ver con la otra cooperativa; se trata de estatutos y autoridades totalmente distintas. Nuestro objetivo es comprar y vender. Para ello tenemos el apoyo de los productores de la zona. Debo resaltar que también nos han apoyado desde el principio las autoridades locales y nuestros legisladores, lo que ha sido muy importante en este camino.

Cada día que transcurre sin que se apruebe este proyecto de ley nos vemos perjudicados. Por eso pedimos, dentro de sus posibilidades, que se considere con urgencia. Somos una cooperativa chica; contamos con tres mil socios y bregamos por la aprobación de este proyecto que cuenta con la media sanción del Senado.

SEÑOR PARDO MIGLIARO (Carlos).- La cooperativa nace por iniciativa de socios pobladores de Fray Bentos con el fin de tener servicios para la compra de bienes y servicios. Esto no es algo nuevo, hay cooperativas similares. Por ejemplo, el club de empleados de Ancap cuenta con dos cooperativas donde la gente se afilia voluntariamente a una o a la otra; cuando tienen necesidades financieras recurre a la cooperativa de ahorro y crédito y cuando tiene necesidades de bienes y servicios, va a la cooperativa de consumo. Se trata de instituciones independientes, pero son cooperativas de la misma localidad, por lo tanto, se apoyan y los socios prácticamente van a ser comunes.

Esta cooperativa nace hace dos años; rápidamente empieza a afiliar gente y llega a tres mil socios. No quisimos venir desde el inicio a pedir una ley sino que se esperó a contar con un volumen de gente importante, pero para seguir creciendo, es necesario contar con la ley para retener la garantía. Se trata de socios con recursos bajos y el salario es la garantía principal que dan para el pago de las compras que realizan.

Como dije, la cooperativa existe hace más de dos años y venimos detrás de esta ley desde hace año y medio; en temas legales no vamos a entrar. Esta situación se estira y nos perjudica. Tenemos proyectado el local donde trabajaremos, un montón de proyecciones, pero esto nos detiene. Existe una ley para cooperativas de consumo que permite que cada cooperativa tenga una ley específica para poder hacer las retenciones. Fue ese el camino que nos sugirieron los legisladores de la región. Nosotros no vamos a opinar acerca de la técnica legislativa. Sí venimos a esta reunión a presentar nuestra inquietud y a quedar a las órdenes para realizar cualquier aclaración sobre la cooperativa que está en formación. La idea es replicar el modelo de Coopace en cuanto a la credibilidad de la cooperativa, ya que se formó de acuerdo con las normas legales, y nada más.

Esta política de gobierno ha promovido a los microemprendedores. Yo asesoro a Coopace y hemos participado en proyectos donde, si bien hay temas financieros, los comerciantes y emprendedores locales tienen un gran problema: la colocación de sus productos. Justamente, a través de esa necesidad es que se forma la cooperativa de consumo para promover a los productores locales. Es decir que el productor local se dedique a producir y que la cooperativa colabore en la venta de los productos, es decir, productores eficientes, como en cualquier cooperativa, por ejemplo, Conaprole, donde el productor lechero produce leche y la cooperativa se encarga de venderla. Le asegura que todo lo que produzca lo venderá. Creo que ha sido un gran éxito. Mi abuelo fue fundador de Conaprole y siempre me lo decía: es un caso claro en donde cada uno se ocupa de lo que sabe hacer.

La política que tiene Concoopace es promover la economía local, ayudando al productor local a colocar sus productos.

En el mundo actual hay canales de venta muy distintos a los que había en el pasado y es lo que Coopace quiere promover: canales de venta en locales físicos y canales de venta a través de Internet. Básicamente, es en la confianza de la organización en lo que se basa este proyecto.

SEÑOR QUEREJETA (José).- Sabemos que este tema es un debe que tenemos.

Además, lo hemos conversado en la sesión pasada y hemos agendado reuniones para encontrar una solución.

SEÑORA FACCIO (María).- Agradezco sus palabras; y esperamos una respuesta de la Comisión.

SEÑOR MENDIONDO (Constante).- Entiendo que hay que hacer algunas preguntas, dado que habíamos acordado que vinieran a efectos de dejar bien clara la situación de la cooperativa.

Voy a hacer algunos comentarios. Se trata de una cooperativa del interior del país. Y lo primero que quiero marcar, porque me preocupa, es que con los legisladores de Soriano y Río Negro -reitero, el maestro Malán, Gonzalo Novales, el doctor Lafluf, el senador Guillermo Besozzi y quien habla- hicimos un proyecto que se presentó en la Rendición de Cuentas pasada. Se aprobó por unanimidad, y luego, en el Senado se desglosó porque se entendió que era una ley que se estaba haciendo con nombre y apellido.

Ahora que veo al señor diputado Gustavo Penadés, recuerdo que me advirtió que podía suceder algo de esto. Pero, confiando en el trabajo que habíamos hecho, y habiendo consultado al Ministerio de Economía y Finanzas, se agregó el artículo 3º. Por ello, estando todo acordado, pensé que esto era más fácil.

Pero acá hay un problema delicado. ¿Se comprende bien que es una cooperativa de consumo? ¿Se comprende bien que se quiere generar un circuito virtuoso entre los emprendedores, el comercio local y los socios de esa cooperativa? ¿Se comprende que es una cooperativa que está clavada en tres mil socios porque no tiene las herramientas legales para hacer los descuentos? En definitiva, ¿se comprende bien que una cooperativa del interior queda en inferioridad de condiciones frente a las cooperativas centrales, que siempre terminan imponiendo su voluntad?

Nosotros el otro día hicimos referencia a Comac, pero también están las cooperativas de Ancap, la policial y la de previsión social. Todas esas cooperativas, que tienen años -algunas más de sesenta-, funcionan con leyes propias y no hemos visto una discusión respecto a cuál fue la metodología de ponerlas dentro de lo legal en el pasado.

¿Qué hace el Senado? Discute, llama a todos los interesados y termina haciendo proyectos y autorizando, por unanimidad, dar esto en el marco de la ley de cooperativas. Así el artículo 107 complementa al 106, estableciendo que todas las cooperativas, que en el marco del artículo 106 estén en condiciones legales, con certificados expedidos, pueden ingresar. Es decir, una resolución genérica, a efectos de no seguir yendo por lo individual.

Creo que interpreto al diputado Lafluf, pero también a los diputados Novales y Malán, con quienes trabajamos el tema. Estamos hablando de una cooperativa que es fundamental que tenga la autorización legal para poder hacer los descuentos. Esto implica una gran cantidad de gente, no solo de pequeños emprendedores y comercios, sino también de asalariados o de jubilados con pocos ingresos. Para la región es clave darles las herramientas, que otros ya tienen.

Por tanto, nos preguntamos si la idea es volver al Senado, después que hicimos un proyecto de ley, aprobado por unanimidad aquí, cuando el Senado lo cambió porque querían dar algo genérico a todas las cooperativas. ¿Volver al Senado con el proyecto? Yo creo que la Comisión de Hacienda deberá pasar esto a la Cámara para que lo trate, con el fin de que muy pronto la cooperativa -nuestra cooperativa Concoopace- pueda tener las herramientas para seguir creciendo y dándole los beneficios a la comunidad.

Quiero que quede claro porque, como legislador del interior, me parece que la penalización a nuestras organizaciones en las discusiones -que está bien que se den-, en realidad, es una penalización al interior del país.

SEÑOR ASTI (Alfredo).- Saludo a los integrantes de la cooperativa de Río Negro y a su lucha por conformar una cooperativa que tenga esos objetivos que manifestaron tan claramente.

No hay duda de que el tema no es sencillo cuando se mira -como decía el señor diputado Mendiondo- la historia de las cooperativas de consumo que han tenido aprobación legal para su descuento. Hasta ahora ha sido así: tienen nombre y apellido. La historia marca que ha sido así.

Las últimas modificaciones con respecto al orden de prelación que ponen al acto cooperativo de las cooperativas de consumo -ese criterio se modifica en la ley sobre inclusión financiera- en un lugar específico dan mayor trascendencia al tema. Pero, para que las cooperativas de consumo puedan acceder a ese orden de prelación tienen que tener autorización legal para el descuento. Esto no es automático; no se da de origen.

Es por esto que, a través de la iniciativa de los diputados Lafluf, Mendiondo y otros legisladores, se buscó el camino directo, que habían recorrido otras cooperativas que se han mencionado. Esto es tanto para las que estén en Montevideo como para las que están en el interior.

Con lo único que discrepo respecto a lo que dijo el Diputado Mendiondo es que puede haber una discriminación por el lugar de origen. Creo que, quizás, el desarrollo de cooperativas en Montevideo, por las dimensiones que tiene, ha facilitado que previamente tengan la autorización legal. Y ahora, cuando se presenta una cooperativa del interior, se puede demorar, pero no por ser del interior, sino por ingresar a ese listado corto de cooperativas que, por ley, tienen la autorización para descontar, y por tanto, entrar en el orden de prelación que establece la ley correspondiente.

La alternativa que tomó el Senado, obviamente, nos compromete con respecto a los plazos -como lo decía el señor diputado Mendiondo-, pero no necesariamente en el tema de fondo. A veces lo del nombre y el apellido creo que tiene importancia.

En su caso podemos analizar si tienen una actividad real, un relacionamiento entre los productores y los consumidores, si van a realizar las ventas a través de la actividad cooperativa, es decir, tener un punto de venta y una conexión entre proveedores y consumidores, o si, simplemente, con el proyecto que nos acaba de mandar el Senado, se va a habilitar a todas aquellas cooperativas que consigan la certificación de consumo a no tener una presencia real y solamente ser meros emisores de órdenes de compra. Se cumplen los objetivos de unir las dos puntas, pero solo emiten órdenes de compra. Y con eso tienen todas las ventajas del sistema cooperativo y el orden de prelación en el cual se encuentran. Por lo tanto, nos viene bien esta visita para saber que acá tenemos una cooperativa real, que quiere funcionar intermediando realmente entre productores y consumidores, mediante actos cooperativos.

Dejo esto planteado, porque no creo que el hecho de que hoy estemos tratando el caso de una cooperativa del interior habilite a aceptar, sin análisis, el proyecto que vino del Senado, que engloba a todas las cooperativas -del interior y de Montevideo-, tengan o no los mismos objetivos que Concoopace. Es un tema que tendremos que discutir.

Reitero mi bienvenida y el reconocimiento de que ustedes, como otras cooperativas con actividad real, más allá de dónde estén ubicadas, deben tener la facultad legal para retener, a fin de entrar en ese orden legal de prelación.

SEÑOR POSADA (Iván).- Saludo a la delegación que nos visita y, por cierto, felicitamos un emprendimiento de esta naturaleza.

Desde el punto de vista del tratamiento de estos temas, entendemos que en cada caso debe haber una autorización legal. Creo que la propuesta que se hizo desde la Cámara de Representantes, incluida en la rendición de cuentas, era lo adecuado, y la modificación que hizo el Senado nos deja muchas dudas. Entre otros problemas, tenemos una realidad declarada por la propia Auditoría Interna de la Nación en el sentido de que no cuenta con los medios para realizar los controles que le atribuye la ley. Por tal razón, creo que cuando desde el ámbito parlamentario se hace una autorización con nombre y apellido a una cooperativa, nos vemos obligados a establecer una responsabilidad en cuanto a que detrás del emprendimiento existen los elementos característicos requeridos en estos casos: una planta física, empleados, gente trabajando. Hay un emprendimiento que está en marcha y no se trata, simplemente, de una situación que puede ser aprovechada en función de ventajas otorgadas a partir de una ley. Por tanto, en este caso, corresponde realizar una autorización expresa a la cooperativa que hace la solicitud y no dar una autorización de carácter general.

En cuanto a los tiempos, ha habido una decisión del Senado que, para nosotros, es equivocada y, por tanto, no vamos a respaldarla. No nos parece que se puedan dar autorizaciones de carácter genérico. Todas las cooperativas de consumo que operan en el país tienen décadas de funcionamiento y tienen una ley que las autoriza a efectuar descuentos. Creo que ese procedimiento es el más adecuado, justamente, para evitar que se den situaciones inconvenientes desde el punto de vista del uso y de las ventajas que otorga un régimen específico para las cooperativas de consumo, a la hora de la retención de haberes. Por eso, desde ya manifestamos nuestra disposición a habilitar a la cooperativa que hoy nos visita, pero de forma expresa -a la cooperativa- y no con una autorización de carácter general que, en todo caso, nos deja enormes dudas como forma de trabajo que termina quebrando lo que ha sido una tradición sustentada en la responsabilidad de lo que debe hacer un acto emanado del Parlamento, como es una ley.

SEÑOR LAFLUF HEBEICH (Omar).- Habíamos quedado en que el diputado Mendiondo hablaba en nombre de los dos, pero la verdad es que, como viene la mano, quiero hacer alguna precisión.

Discrepo con respecto a lo que se dijo sobre el tema interior- Montevideo, y lo hago con razones. Ya son muchas las cosas que nos está tocando vivir en el interior. A la prueba está el cierre de las sucursales del Banco de la República o las aperturas parciales en diferentes pueblos del interior donde lo único que hay -¡lo único!- es el Banco de la República. En ciudades más grandes, como Young, hay un cajero, y este fin de semana estuvo sin plata. Otro ejemplo es el cierre de los juzgados de paz. Entonces, son muchas cosas las que coinciden. No creo que sea lo mismo.

Los otros días vino una delegación de AEBU a hablar con la bancada del Partido Nacional, a plantear dos temas: el Consejo de Salarios y el cierre de las sucursales. Honestamente, del tema de Consejo de Salarios no iba a hablar, pero sí del cierre de sucursales, porque AEBU saltó cuando iban a cerrar la de Punta del Este. Nos habían cerrado catorce sucursales en el interior del país y apareció la manifestación cuando iban a cerrar la de Punta del Este. Vinieron a pedirnos apoyo para que no se cerraran las seis sucursales en Montevideo. Yo dije que iban a tener suerte con Montevideo y a la prueba está: ¡cambiaron! En vez de cerrar seis, van a cerrar tres parcialmente. ¿Me van a decir que es coincidencia? No pudimos abrir ni una de las que cerraron en el interior.

Con ellos estamos desde hace un año y medio. Vinimos con el apoyo de todos los legisladores. Ahora, volvemos todo para atrás; vamos todos a Río Negro, ellos y nosotros dos, a decir: "¿Saben una cosa? Esto no sale. Vamos a tener que esperar". No sé cuánto tendremos que formar. Hace un año que está formada y hay que imaginarse lo que significa una cooperativa de consumo en un pueblo como el nuestro y en ciudades pequeñas. Es importante. No se da cuenta quien no conoce el ambiente y la situación; por eso, nos cierran las sucursales y ni piensan en que es lo único que tenemos.

Nosotros estamos medio entregados -para hablar en criollo-, pero acá están todos los partidos políticos; entonces, por lo menos, que se vayan con la sensación de que no debe de ser tan fácil que se pongan de acuerdo todos los partidos y todas las bancadas para que esto salga de la forma debida, pero de manera rápida.

SEÑOR PENADÉS (Gustavo).- Hemos tenido contacto en reiteradas oportunidades con la delegación que nos visita. Lo primero que deben llevarse de aquí es, por lo menos, la tranquilidad de que los diputados de su departamento han insistido reiteradamente con este asunto y han presionado, porque quienes hace muchos años que estamos acá sabemos que meter un artículo en una rendición de cuentas no es nada sencillo, y ellos lograron la unanimidad de los partidos políticos en la Cámara de Representantes. Lamentablemente, esto fue retirado en el Senado. Entonces, lo primero es reconocer -sin otro objeto que el de ser justo- el trabajo de los diputados de los departamentos de Río Negro y Soriano, que han hecho una insistente tarea para habilitar la solicitud que ustedes plantean.

Por otra parte, creo que hoy deberíamos asumir un compromiso ante ustedes, en el sentido de lo que decía el señor diputado Lafluf Hebeich. Si en la Cámara de Representantes ya hubo voluntad para aprobar, tendríamos que tener una reunión con los senadores y volver a insistir con el proyecto original. Yo comparto la idea que manifestó el señor diputado Posada. Soy mucho más amigo de las aprobaciones caso por caso que de las genéricas, porque se han dado y se están dando algunas cosas que, francamente, nos tienen sorprendidos con relación al manejo del funcionamiento del mundo cooperativo en general. Podríamos hacer un intento, creo que lo antes posible, para que ustedes reciban una respuesta y también veríamos si hay voluntad política de los partidos políticos de aprobar esto. Entonces, las iniciativas de carácter individual que cada uno legítimamente pueda llegar a tener, en el interés de ayudar, deben tratar de ser acompañadas con la iniciativa y el apoyo de los partidos políticos que los legisladores de esos departamentos integran. Si eso es así, sin lugar a dudas vamos a tener una buena noticia para ustedes en un tiempo prudencial de trabajo y de respuesta.

Si en el medio de eso se aprobase el proyecto que acaba de venir del Senado y los habilita a ustedes también, bienvenido sea. Cualquiera de las dos soluciones les va a servir.

Entonces, caminemos por los dos caminos para ver de qué manera se logra; quizás, uno incentiva para que el otro sea aprobado más rápido o, de tal forma, que la solución llegue. Lo importante es que ustedes se vayan con la tranquilidad de que hay voluntad política de todos los partidos, por lo menos en la Cámara de Representantes, de darles una respuesta afirmativa al planteo que desde hace algún tiempo vienen realizando.

SEÑOR ASTI (Alfredo).- No vamos a debatir frente a las delegaciones -no acostumbramos hacerlo-, pero quiero decir que la solución no es una postergación y que hay unanimidad de los partidos de la Cámara de aprobarles a ustedes la facultad legal de retener por la vía que entendamos más conveniente.

Recién hacíamos referencia a que el proyecto del Senado -que, quizás, esté muy bien inspirado y, seguramente, tengamos que pensarlo hacia el futuro-, en este caso particular, no es la mejor solución. ¿Por qué? Porque al darles la autorización a ustedes se la pueden dar también a otras que, sin tener una presencia física como la que tienen ustedes en la ciudad de Fray Bentos y en la región -porque, obviamente, también interesa a la gente de Mercedes, que está muy cercana-, ni contar con los mismos principios cooperativos que ustedes tienen, puedan generar una competencia y pueda formarse una competencia casi por vía electrónica.

Como han dicho varios señores legisladores, la seguridad es que vamos a atender el reclamo para ustedes. Veremos cómo tratamos de compatibilizar la autorización a una cooperativa real, que existe, con lo que establece el proyecto del Senado, que puede estar propiciando competencias en iguales condiciones y abriendo esa posibilidad a cooperativas que hoy no existen, pero que pueden formarse muy rápidamente por la autorización y no porque realmente haya un espíritu cooperativo como el que ustedes tienen.

SEÑOR POSADA (Iván).- En la eventualidad de que aprobemos un proyecto que establezca la autorización directa a la cooperativa que nos visita, creo que sería de orden contar, por lo menos, con una copia de la autorización de la personería jurídica, a los efectos de individualizar correctamente el nombre de la cooperativa. En ese sentido, creo que una minuta sería suficiente. Entiendo que sería un elemento de juicio que debería tener la Comisión de Hacienda a los efectos de individualizar perfecta e inequívocamente a la cooperativa que se autoriza.

SEÑOR PARDO MIGLIARO (Carlos).- Por supuesto que vamos a mandar los contratos y las inscripciones en los organismos respectivos.

La Cooperativa inició actividades y lo que hizo fue llegar a un acuerdo para dar un servicio de asistencia al hogar, a quien tiene vehículos motos. El acuerdo es con Universal Assistance, y la cuota cuesta $ 70 mensuales. Precisamente, en una zona donde el cooperativismo apuesta al crecimiento, hicimos un acuerdo con esta empresa que daba un primer servicio de cerrajería, electricidad, etcétera que, como saben, es algo que es muy utilizado. Ellos apostaron con nosotros porque entendieron que se trataba de una cooperativa seria. Inclusive, fijamos topes para llegar en tantos meses a mil socios, a dos mil, a tres mil, a cinco mil socios.

Creo que lo han entendido, pero reitero que nos detiene el hecho de no poder dar más servicios, porque damos servicios hasta $ 70 y los socios están pagando, pero cuando queramos venderles otro tipo de artículos, vamos a necesitar garantías y, en el trabajador, la garantía es el salario

Si bien es una aclaración que ustedes la saben muy bien, la reitero, porque es importante que conozcan. Acá estoy opinando como ciudadano.

Cuando hablan de cooperativas de consumo, creo que aprobar una a una sería lo correcto; que se tomen los recaudos y verifiquen la personería jurídica y los directores que hay detrás, la trayectoria que tiene.

Leí la versión taquigráfica de la sesión del pasado 23 de agosto, y el diputado Asti lo tiene muy claro y lo menciona claramente. No puedo entrar a opinar sobre si debe ser general o particular, porque no soy legislador. Simplemente, reitero nuevamente el pedido porque hace un año y medio que estamos con esto y si no nos sale, vamos a tener que dar un paso atrás, porque como no brindamos mayores servicios, los socios se están empezando a borrar. Además, nosotros no podemos empezar a hacer una campaña o una promesa sobre algo que está en discusión, porque hay una legislación que tiene que definir y tomar un camino. El tema es tomar una decisión, sea con Concoopace o con la que venga atrás.

Uno lee el diario y sabe que detrás del modelo cooperativista ha habido muchos casos que no cumplieron. La herramienta no es mala; serán malos los controles o quien los ejecuta, pero no quiero opinar porque eso está fuera de mi ámbito.

SEÑOR PRESIDENTE.- Agradecemos la presencia de la delegación. Vamos a tener en cuenta los elementos que han sido vertidos.

(Se retira de sala la delegación de la Cooperativa de Consumo de la Cooperativa de Ahorro y Crédito para la Enseñanza, Concoopace)

SEÑOR MENDIONDO (Constante).- Parecería que estamos todos de acuerdo, pero requeriría de una interactuación con el Senado. No integro la Comisión, soy delegado de sector, y sugiero la posibilidad de que haya una intervención del presidente de esta Comisión con el del Senado para ver si podemos resolverlo definitivamente poniendo como plazo antes que termine el año. Si no existiera esa posibilidad o el Senado no se aviniera al criterio de ir por la actualización individual, pediría que se envíe al pleno y dar allí la discusión, porque nosotros tenemos que ponerle un punto final a esto. No vamos a hablar de casualidades o no, pero no vamos a dejar caer esa cooperativa por una demora y una discusión entre el Senado y la Cámara de Representantes.

(Se suspende la toma de la versión taquigráfica)

SEÑOR ASTI (Alfredo).- Tal como lo manifestamos mientras estaba presente la visita, entiendo que debemos darle urgencia a este tema. Podemos asumir el compromiso de consultar con nuestros senadores, pero para tomar una resolución sobre cuál es el mejor camino esperaría a la reunión que tenemos a la hora 13, porque escucharemos las opiniones de la Federación Uruguaya de Cooperativas de Consumo, que nos ha hecho llegar por lo menos algunas observaciones con respecto, no a Concoopace, sino al proyecto genérico del Senado y a lo que yo mencionaba recién, que es la posibilidad de que automáticamente se generen, al tener por ley la autorización legal, cooperativas de consumo que a veces sean más difíciles de controlar y que no tengan una presencia real en el territorio.

A eso me refería. Esperemos ahora a ver cuáles son las salvedades que ellos hacen al proyecto y de acuerdo con ello, veremos cuál es el camino a seguir, si la autorización individual o colectiva.

SEÑOR POSADA (Iván).- Queremos hacer un planteo similar al del diputado Penadés.

En cuanto a los plazos, nos parece que dependen del calor que pongamos los partidos políticos en ambas Cámaras, a efectos de la aprobación del proyecto.

Nos inclinamos directamente por una aprobación, como han sido los antecedentes, caso a caso. Nos parece que es lo sabio, sobre todo cuando hay reconocimientos. En todo caso, consideramos que valdría la pena convocar a la Auditoría Interna de la Nación en ese sentido, puesto que ha manifestado en el pasado reciente que no tiene recursos para realizar controles sobre el funcionamiento de las cooperativas. Entonces, con más razón creo que las decisiones que se tomen en el ámbito parlamentario en materia de autorizaciones a cooperativas de consumo no pueden ser de carácter general, como plantea el Senado.

La nota que hizo llegar la FUCC -Federación Uruguaya de Cooperativas de Consumo- a la Cámara de Senadores, cuando se trató el proyecto, en su numeral 4) establece: "[…] correspondería evaluar si los actuales mecanismos y dispositivos de control y supervisión establecidas por la ley, son suficientes y efectivos para evitar la proliferación de falsas cooperativas, que surjan como consecuencia del uso del sistema de retención genérico propuesto en el proyecto […]". Precisamente, hacían referencia a la necesidad de consultar a la Auditoría Interna de la Nación.

Por tanto, nosotros vamos a ratificar lo que de alguna manera señalamos la semana pasada: todas las cooperativas de consumo fueron autorizadas por ley, y este me parece que debe ser el camino que tenemos que seguir en este caso, para accionar rápidamente una solución respecto a este tema.

Necesitaríamos sí el documento que establece como persona jurídica a esta nueva cooperativa de consumo; para dar una autorización por ley se debe tener delante el documento que establece la personería jurídica de esta nueva cooperativa de consumo.

SEÑOR ASTI (Alfredo).- Solicito que la Comisión pase a intermedio hasta la hora 13.

SEÑOR PRESIDENTE.- Se va a votar.

(Se vota)

——Nueve por la afirmativa: AFIRMATIVA. Unanimidad.

La Comisión pasa a intermedio.

(Es la hora 13 y 43)

——Continúa la sesión.

(Es la hora 13 y 20)

(Ingresa a sala una delegación de la Confederación Uruguaya de Entidades Cooperativas de Consumo, Cudecoop, y de la Federación Uruguaya de Cooperativas de Consumo, FUCC)

——La Comisión tiene el agrado de recibir a esta delegación, integrada por los representantes de Cudecoop: doctora Graciela Fernández, presidenta; profesor Ricardo Pisciottano, secretario; y señor Adán Martínez, tesorero, y por los representantes de la Federación de Cooperativas de Consumo: señor José Trípodi, presidente; ingeniero agrónomo Gabriel Isola, coordinador; señor Gerardo Montes, asesor; señor Jorge Cartagena, y señora Alicia Pintos, secretaria.

Hemos convocado a ambas entidades a raíz de una movilización que se desarrolló en las inmediaciones del Parlamento en el marco de la discusión de un proyecto de ley que fue aprobado en Cámara de Representantes y del proyecto de marco general de cooperativas de consumo, que está a estudio de la comisión.

SEÑOR POSADA (Iván).- Agradezco la presencia de Cudecoop y especialmente de la Federación de Cooperativas de Consumo.

Soy el firmante de esta convocatoria, que tiene que ver con algo que a los parlamentarios nos resultó verdaderamente sorpresivo. Digo esto porque el movimiento cooperativo, con el Parlamento en general y especialmente con la Comisión de Hacienda, tiene una larga relación de intercambios -tanto con Cudecoop como con distintas representaciones de las cooperativas- para discutir e intercambiar ideas. Diría que en la mayoría de los casos, desde todos los partidos políticos, ha existido apoyo al sector cooperativo, especialmente, un impulso a la economía social.

Las puertas del Parlamento siempre han estado abiertas para recibir los planteamientos del movimiento cooperativo; prueba de ello es la aprobación en este ámbito y luego en el plenario de un proyecto de ley que está en línea con reclamos que ha mantenido el movimiento cooperativo desde siempre; inclusive, hay antecedentes más que recientes, sobre todo con alguna nota dirigida por el propio movimiento cooperativo firmada por la doctora Graciela Fernández y el señor Pisciottano, en nombre de Cudecoop, dirigida a la Comisión de Hacienda de la Cámara de Senadores, donde se hace referencia a la incorporación del crédito cooperativo en igualdad de condiciones para todo el sector, y no como lo hace la ley vigente, que reconoce exclusivamente el acto cooperativo a las cooperativas de consumo.

Ciertamente que toda esa movilización, sin haber existido un planteo alguno en esta comisión o en su homóloga del Senado, nos llamó particularmente la atención. Con particular virulencia se hizo un ataque a la institución parlamentaria de parte del movimiento cooperativo, que nos genera una especial sorpresa.

No sé si en el movimiento cooperativo hay dos enfoques diferentes con relación a la incorporación del acto cooperativo en la Ley N° 19.210, que fue lo que hizo la Cámara de Representantes. Si existen dos enfoques, los quisiéramos conocer, porque no están expresados en los documentos que presentó Cudecoop.

Además, se han hecho otro tipo de afirmaciones respecto del proyecto aprobado -figuran en la página web de Cudecoop-, que no tienen nada que ver con la realidad. El proyecto de ley aprobado en la Cámara de Representantes exclusivamente equiparó la situación del acto cooperativo de las cooperativas de consumo y ahorro y crédito, pero no modificó ningún aspecto en materia de prelaciones. Es decir que la legislación en materia de prelaciones sigue siendo la misma que está vigente, pero hemos visto con sorpresa que en la página de Cudecoop se hace referencia a que en la ley actual se reconoce como prioritaria la antigüedad de la entidad que ejerció por primera vez el derecho legal de retención, y que ahora en este proyecto la prioridad estará dada por la antigüedad de cada crédito.

En realidad el último inciso, que se vuelve a repetir, corresponde a la Ley N° 19.210. En esto no hubo ningún cambio ni innovación; solamente hubo modificaciones en lo que refiere al literal G) y al literal A) en la medida en que se incluye un planteo del Ministerio del Interior de un artículo de la rendición de cuentas en cuanto al fondo de tutela social.

Además, en el literal G) se incluye a ANDA, porque entendemos que forma parte de la economía social, sin perjuicio de que puedan existir elementos que generen alguna dificultad.

En ese sentido, los ámbitos de las Comisiones de Hacienda de esta Cámara y del Senado están siempre abiertos a la discusión y a escuchar los planteos del movimiento cooperativo y va a seguir siendo así.

Ciertamente esta movilización, hecha y preparada con una lógica y logística particular, que muestra la utilización de muchos recursos puestos a disposición de un ataque al Parlamento, nos preocupa, y sobre todo, nos interesa saber si el movimiento cooperativo tiene dos versiones sobre estos temas. Si las hay, el movimiento cooperativo tiene que hacerse cargo y decirlas en el ámbito parlamentario.

En todo caso, eso forma parte de los elementos que debemos tener presentes a la hora de legislar.

El reclamo de la incorporación del acto cooperativo en igualdad se hizo por parte de Cudecoop en todas las instancias que tuvimos.

Por lo tanto, nos han llamado la atención las aseveraciones que se hicieron.

Después, buscando algún elemento de juicio que abonara esta movilización, encontramos que en la Comisión Especial de Cooperativismo hubo una presentación de parte de la agremiación de funcionarios de las cooperativas de consumo, que alertaba y advertía respecto a cualquier cambio en el literal G) del artículo 1º de la Ley N° 17.829, que quizás sea uno de los elementos que deberíamos tener en cuenta en esta sesión. Reitero que esta sesión tiene como objetivo poner en blanco y negro cuál es posición del movimiento cooperativo porque, a esta altura, nos generan dudas si se sigue reivindicando la igualdad del acto cooperativo tanto para las cooperativas de consumo como para las de ahorro y crédito.

En esa intervención en nombre de la agremiación de funcionarios se cuestionó esa posibilidad y se dijo que las cosas debían quedar tal como estaban.

Me parece que debemos actuar con total lealtad y sinceridad, nosotros señalando estos aspectos que nos parecieron ajenos a lo que ha sido la tradición de relacionamiento entre el movimiento cooperativo y el Parlamento. Desde que estoy acá integrando la Cámara de Representantes, en particular la Comisión de Hacienda -hace más de veinte años; es mi quinta Legislatura-, siempre hubo una actitud abierta a recibir todos los planteos.

Por este motivo, se imponía promover esta convocatoria para establecer nuestra visión al respecto y, sobre todo, recibir los comentarios de Cudecoop y de la Federación de Cooperativas de Consumo

SEÑOR PRESIDENTE.- La Mesa quiere aclarar que la movilización a la que hace referencia el señor diputado Posada fue promovida por la agremiación de funcionarios de cooperativas de consumo.

También se informa a la delegación -suponemos que lo sabrán- que los integrantes de esta comisión hemos recibido una nota de Cucacc saludando la aprobación del proyecto de ley referido por el señor diputado Posada.

SEÑORA FERNÁNDEZ (Graciela).- Agradecemos esta convocatoria.

Señor diputado Posada: quiero aclararle algunos puntos. Con sumo dolor escucho sus palabras porque cualquiera de los representantes del movimiento cooperativo que hoy está acá comparte con usted el respeto a la democracia y a las instituciones democráticas.

Sin lugar a dudas, más que cooperativistas somos ciudadanos uruguayos con memoria y, como somos ciudadanos uruguayos con memoria, también somos más que respetuosos de la democracia.

Usted ha señalado bien que el movimiento cooperativo tiene entre sus principios y valores legislados, el principio democrático por esencia. Y eso significa muchas cosas: que es un movimiento complejo y características diferentes.

Nuestro movimiento está compuesto por distintas clases cooperativas de diferentes sectores, que representan distintos números de componentes, distintas actividades empresariales, comerciales y algunas para cumplir con objetos sociales de derecho fundamentales, por ejemplo, la vivienda -molesta que les digamos que son empresas cooperativas-, diferentes números de componentes en cada una de esas clases cooperativas, distintos capitales sociales, montos y modelos de gestión.

Por lo tanto, nuestra realidad es compleja y no lo ocultamos.

Cada modificación que se va a hacer a la Ley Nº 18.407 -ley general cooperativa- por este recinto, más que respetado por nosotros, tiene connotaciones en las distintas clases cooperativas. Yo no voy a traer aquí las discusiones que tenemos en nuestros consejos directivos sobre los distintos enfoques y temas. Posiblemente, y en ejercicio de ese derecho democrático del cooperativismo, muchos no estemos de acuerdo en el enfoque.

En lo que tiene relación concreta con este tema, la convocatoria que se hizo en el Palacio Legislativo sobre ese asunto y la actividad que usted señala, no fue convocada por la Confederación Uruguaya de Entidades Cooperativas ni por el movimiento cooperativo, sino que fue convocada por la Asociación de Funcionarios de la Federación de Cooperativas de Consumo.

Nosotros, como confederación, no podemos limitar el ejercicio de los derechos de expresión, de agremiación ni de protestar que quería realizar la asociación de funcionarios de las cooperativas de consumo.

En el día de ayer un integrante de la Federación de Cooperativas de Consumo me dijo que hoy querían concurrir con alguien de la asociación de funcionarios y la Confederación contestó -como lo ha hecho reiteradamente en este tema- que esta se compone del movimiento cooperativo y responde por las actitudes del movimiento cooperativo.

En representación de la confederación quisiera decir que si alguno de los señores diputados aquí presentes se sintió dañado por este tema, no es intención del movimiento cooperativo uruguayo confederado hacer ninguna manifestación de este tema en ese contexto sobre el proyecto de ley en cuestión.

Tenemos algunas observaciones y apreciaciones sobre el tema, pero las íbamos a hacer en el momento que correspondiera. En algunas podemos estar de acuerdo con lo que usted dijo sobre el fondo del proyecto de ley en relación a la prelación. Las observaciones las hacemos en este contexto, como lo hemos hecho con todas.

Cuando se consideró el proyecto de ley sobre inclusión financiera -aquí hay diputados que compartieron con nosotros este tema- concurrimos a esta Casa para discutir dicha iniciativa. Y para nosotros el tema terminó allí.

El proyecto de ley sobre inclusión financiera aparece con el acto cooperativo de consumo. Desde que se aprobó la ley de inclusión financiera, Cudecoop se mantuvo históricamente firme en cuanto al acto cooperativo.

Y las cooperativas de ahorro y crédito que no estuvieron presentes en la definición del acto cooperativo de consumo, no tomaron ninguna posición que atacara ese artículo, sino que en ese momento estuvieron de acuerdo con que ello beneficiaba a las cooperativas de consumo.

Esa fue la postura de la confederación, que planteó que iba en contra de la disposición de la Ley Nº 18.407, que define el acto cooperativo de una sola forma. No discrimina diciendo "acto cooperativo de consumo" o "acto cooperativo de ahorro y crédito". Esta ha sido una postura histórica; no hemos dicho otra cosa.

Sin embargo, en este proyecto de ley -lo señalamos cuando lo vimos- se tuvo en cuenta la solicitud de la confederación, como ha dicho el señor diputado Posada. Pero algunos sectores que conforman nuestra confederación -por este motivo hoy nos acompañan integrantes de la Federación de Cooperativas de Consumo, que va a aclarar estrictamente todos los puntos al respecto-, señalan algunos aspectos de este proyecto de ley que no son favorables a sus situaciones.

En lo que tiene que ver con el punto general de la confederación, vuelvo a plantear que la ley sobre el cooperativismo es de orden público, y que la ley sobre inclusión financiera también es de orden público, que fue muy bien explicada por el señor diputado Asti, a quien escuché hace unos días atrás. Las dos son leyes de orden público.

Sobre este tema tenemos una posición que seguimos sosteniendo. La ley de cooperativismo que es de orden público y la definición de acto cooperativo también es de orden público y, además, en el artículo 2º se establece un mandato: fomento y promoción del cooperativismo.

¿Cuál es el punto? Nosotros tenemos una retención en materia salarial del siglo pasado: cooperativas de consumo y cooperativas de ahorro y crédito. Es cierto que hay asociaciones civiles que pertenecen a la economía social en nuestra definición de economía social, que aún no está legislada y que, por lo tanto, a través de este cambio de legislación en la ley de inclusión financiera, obtendrían beneficios que no tendrían antes. Eso sí provoca algunas cuestiones. Nosotros decimos: "Muy bien, tuvieron en cuenta lo que planteamos continuamente cuando se aprobó la ley de inclusión financiera. Para tener en cuenta eso, otra vez aparece un invitado de piedra en las mismas condiciones que el cooperativismo". Por supuesto que estamos discutiendo un proyecto de ley de la economía social y tenemos presente que somos el núcleo central, pero no los únicos; hay derechos que fueron otorgados, en el tiempo y en la historia, con mucha antelación, y que además fueron bien merecidos, porque fue por desarrollo en territorio y por injerencia de la sociedad nacional, que ha trabajado muchísimo en este tema. Yo respeto a todas las organizaciones de la economía social, pero siempre que no nos perjudiquen en lo que tiene que ver con cómo nuevamente se puede poner hoy a las organizaciones en un mismo pie de igualdad en un tema en el que no estamos en pie de igualdad, pero, además, por materia legislativa.

Eso es lo que tenía para señalar. Me gustaría que los representantes de las cooperativas de consumo señalaran estrictamente lo que usted ha planteado. Creo que es muy bueno que estén los representantes de la Federación de Cooperativas de Consumo, a los efectos de aclarar un tema que a todos nos ha provocado cierta incomodidad y preocupación, porque no queremos que haya actitudes que corten el diálogo que habitualmente tenemos con las autoridades, con los representantes, con los Ministerios que han trabajado en este tema, con el mismo Palacio Legislativo, con el Instituto Cooperativo y con la Confederación para llegar a un acuerdo. Creemos que sobre la ley de inclusión financiera y respecto a los cambios que se están planteando hay mucho para dialogar y que vamos a llegar a buen puerto sobre la base del diálogo.

SEÑOR MONTES (Gerardo).- En este momento estoy actuando como asesor de la Federación Uruguaya de Cooperativas de Consumo

Agradezco la invitación, a instancias del planteamiento formulado oportunamente por el diputado Iván Posada.

Corresponde hacer algunas aclaraciones, pero también contextualizar el porqué del impacto que tuvo la media sanción del 16 de agosto pasado vinculado a la reforma del régimen de retenciones.

El primer punto es que la urgencia y la capacidad de acción manifestada especialmente por los trabajadores se dio en virtud de que no hubo una participación directa de las cooperativas de consumo en el debate parlamentario. Eso no significa que la Comisión de Hacienda -quiero aclararlo correctamente- haya cerrado en ningún momento las puertas de diálogo, pero en la propia lógica del tratamiento formal prácticamente no se verificó una instancia donde las cooperativas de consumo hayan podido plantear los potenciales riesgos o la opinión que tenían sobre la reforma establecida. Con esto no estamos atribuyéndole a ningún legislador ni a la Comisión de Hacienda ningún tipo de intencionalidad política, sino todo lo contrario, en la dinámica del tratamiento parlamentario, probablemente se haya entendido que el acto cooperativo de consumo estaba protegido y eso haya incidido en que no se entendiera que hubiera mérito para la invitación a la Comisión de Hacienda

O sea, lo primero es contextualizar la razón y la honorabilidad de todas las partes que están participando en este debate.

En segundo lugar, la situación dramática planteada por la movilización de la semana anterior se debió al impacto práctico de que esta norma con media sanción pasara al plenario del Senado a la semana siguiente, que era la información que tenía el movimiento sindical y que teníamos en ese momento. Más allá del propio

tratamiento parlamentario -sea en la Comisión de Hacienda, sea en otro ámbito-, ameritaba alertar sobre los riesgos de que este proyecto se aprobara en dichos términos.

Y ahora voy a entrar de lleno al análisis del texto.

Todos podemos coincidir en cuanto a la enorme complejidad que tiene hablar de la ley de inclusión financiera y de cómo funciona el sistema de retenciones, y voy a citar un ejemplo. Explicarles a las entidades liquidadoras de cada empresa cómo debe aplicar en forma correcta el orden de prelación es un trabajo faraónico. ¿Y esto por qué? Porque hay un mojón, que es la ley de inclusión financiera -con los aspectos que puedan ser mejorados, como en toda norma-, pero naturalmente hay un cambio fundamental en la concepción del funcionamiento del sistema de retenciones como uno de sus capítulos fundamentales. Debo contextualizar para que se comprenda todo este proceso.

La Ley N° 17.829, que se aprueba en 2004, tuvo por objeto principal ordenar el sistema de retención y proteger el salario del trabajador en cuanto a que había un mínimo no imponible del 30% que no podía ser afectado por retención alguna. Ese es el primer mojón vinculado al sistema de retención. Pero dicha norma planteaba que tanto las cooperativas como asociaciones civiles se regulaban por el criterio de la antigüedad en el ejercicio del derecho de retención en la empresa o entidad. Aclaro -porque muchas veces se confunde- que en este caso no estamos hablando de la antigüedad de la institución, sino del ejercicio efectivo del derecho de retención en el ámbito donde se tramita la retención del socio de la institución que corresponde.

Cuando se aprueba la ley de inclusión financiera, en 2014, uno de los criterios fundamentales fue reorganizar el sistema de retenciones, en un debate que naturalmente fue trabajoso, dificultoso, con rispideces y confrontaciones, razonablemente, porque cambió aspectos del funcionamiento de las diferentes organizaciones. El criterio aprobado por la ley de inclusión financiera en 2014 crea el literal G), que incluye los créditos de nómina y los actos cooperativos de los socios que operen en las cooperativas de consumo. El resto de las retenciones de instituciones, como los actos cooperativos de las cooperativas de ahorro y crédito, y también las de las asociaciones civiles pasaban al artículo 2º como estaban anteriormente, en la versión de 2004 de la Ley N° 17.829, para valer el derecho por el orden de la antigüedad que comunicara en la retención.

Otra de las innovaciones importantes de la ley de inclusión financiera fue que habilitó al acto cooperativo de consumo a afectar el mínimo no imponible con relación al aumento gradual previsto por la propia norma. Hasta ahí, ¡santo remedio!

Desde 2014, hubo aspectos de la norma que se fueron habilitando -el aumento de un 5% en forma anual- y algunos mecanismos terminaron de habilitarse el año pasado, cuando cambió el orden de prelación. Efectivamente, comienza a operar el crédito de nómina y, por lo tanto, los actos cooperativos de las cooperativas de consumo comenzaron a tener prioridad respecto a las retenciones enviadas por asociaciones civiles y también por cooperativas de ahorro y crédito.

Cuando se rediscute la norma, a partir de las diferentes delegaciones que participaron en la Comisión de Hacienda, el texto aprobado -ahora voy al análisis y al impacto que tiene el texto aprobado- incluye en el literal G) los créditos de nómina, actos cooperativos de ahorro y crédito, y asociaciones civiles. Por supuesto, se mantiene que, ante la concurrencia de operaciones en un mismo renglón de retención, el criterio no es la antigüedad, sino la operación comunicada con anterioridad. Hasta acá es un elemento central. Pero al quedar establecidas en el literal G) en igualdad de condiciones las retenciones correspondientes a créditos de nómina, a actos cooperativos de consumo y de ahorro y crédito, y a asociaciones civiles, la regla para determinar el orden de prioridad no es la antigüedad en el ejercicio del derecho, sino el que comunica primero la operación.

El primer aspecto importante a aclarar es que las Cooperativas de Consumo no están en desacuerdo con la habilitación a las cooperativas de ahorro y crédito a tener el mismo derecho y la misma posibilidad que las cooperativas de consumo. Es más: el documento que se le va a acercar a la Comisión de Hacienda -que es la posición oficial de la Federación Uruguay de Cooperativas de Consumo y también en este punto del sindicato de trabajadores- plantea que todo acto cooperativo debe tener prioridad en el orden de prelación, sin importar la clase de la cual se trate.

Adviértase que este es un aspecto cualitativo y voy a mencionar por qué. Lo es porque para que una cooperativa, sin importar la clase, pueda mandar una retención requiere que el legislador la haya habilitado para ese envío. ¿Por qué estamos defendiendo -conjuntamente con la posición de Cudecoop- el hecho de que no se discrimine por tipo o clase de acto cooperativo? Porque entendemos que cuando fue aprobada la Ley Nº 18.407 se estableció un dispositivo y un instituto fundamental como el propio acto cooperativo, que es una herramienta muy importante para el desarrollo de las organizaciones cooperativas. Entonces, el primer punto es manifestar la conformidad con la incorporación de ahorro y crédito en el mismo orden de prioridad, en virtud de que entendemos que el acto cooperativo debe ser defendido sin importar la clase a la cual corresponda. Pero se agregan las asociaciones civiles y acá el tema no es ahorro y crédito sino las asociaciones civiles. ¿Por qué? Porque existen organizaciones que se encuentran en una posición dominante dentro del mercado de crédito y que tienen la estructura necesaria para llegar a competir claramente incluso en la comunicación de la antigüedad de la operación y ocupar el orden de prelación. Entonces, sin perjuicio de que el legislador entendió que no alteraba el orden de prioridad, al cambiar las condiciones objetivas del tipo de institución que podía competir en un renglón de descuento, claramente reguló el orden de prioridad y prelación.

Si la norma que fue votada se transformara en ley, una cooperativa de consumo no sabría si lograría descontar la próxima retención o no, porque eso depende de la entidad que va a realizar la liquidación y la tramitación de la retención determina la prelación de acuerdo con la antigüedad de la operación.

Un elemento fundamental de la ley de inclusión financiera y del sistema de retención es la determinación de una prelación objetiva por renglón de descuento. Más allá de que un trabajador tenga un endeudamiento en una cooperativa de ahorro y crédito o de consumo, si opera en el Banco de la República este descuenta primero. Y es razonable que el legislador haya aplicado ese sistema pero a la hora de regular el literal G) y al agregarse otro tipo de instituciones…

Quiero aclarar nuevamente que no se está refiriendo a las cooperativas de consumo ni a las cooperativas de ahorro y crédito y entendemos que el planteamiento es legítimo. Es más: la propuesta de la FUCC vinculada al acto cooperativo es que no se discrimine ninguna clase de cooperativa si está habilitada a retener, pero necesitamos que el literal G) no quede redactado en estos términos. Entendemos correcto que haya crédito de nómina y actos cooperativos, pero teniendo en cuenta que existen asociaciones civiles que se encuentran en una posición dominante en el mercado se debería habilitar un literal H) y ubicar a las asociaciones civiles en ese orden de prelación.

Con relación a lo comprendido en el literal G) -esta es una discusión más técnica que razonablemente está generando enormes confusiones a la hora de aplicar y determinar la prioridad- entendemos que en su totalidad debe regirse no por la antigüedad de la comunicación de la operación sino por la antigüedad en el ejercicio del derecho de la retención. Explico por qué. Las cooperativas de consumo no están en una posición dominante dentro del mercado de crédito. Hay instituciones cooperativas que tienen más de cien años de historia y sin importar su escala deben ser protegidas en su posibilidad cierta de financiamiento. Por supuesto que queremos que las entidades de la economía social que tienen escala se sigan desarrollando, pero no que su espacio de crecimiento sea el efecto de la supresión de organizaciones sociales en territorio. Y este tema está regulado en el literal G); en los hechos tiene un impacto directo en la viabilidad de la organización social y esa es la razón por la cual es necesario regular aspectos que tal vez no hayan sido tenidos en cuenta, por lo cual esta norma debe ser mejorada técnicamente.

Quedo a disposición para contestar las preguntas que se puedan generar teniendo en cuenta la complejidad de este tema.

SEÑOR ASTI (Alfredo).- Doy la bienvenida formal a la delegación que nos visita.

Para no entrar en la polémica simplemente me voy a referir al origen de la modificación del literal G) del artículo 3° de Nº 17.829 que promovió la ley de inclusión financiera. Discutimos mucho cómo integrar el sueldo de nómina dentro del orden de prelación y en su momento se entendió que el crédito de nómina del literal G) debía ir acompañado de los actos cooperativos de las cooperativas de consumo. ¿Por qué los actos cooperativos de las cooperativas de consumo debían separarse de los otros actos cooperativos? Porque los actos cooperativos de las cooperativas de ahorro y crédito también están incluidos en el crédito de nómina, ya que en todas las modificaciones que se hicieron en el trámite parlamentario -fundamentalmente en consulta con el movimiento cooperativo y otras entidades de la economía social- se dio a las sociedades de economía

social la posibilidad de otorgar crédito de nómina a cualquier persona que lo tuviera, independientemente de que lo tuviera en la institución o no. Las instituciones de economía social, es decir las cooperativas y las asociaciones civiles, son las únicas que pueden otorgar crédito de nómina -con las condiciones que implica en cuanto a menores intereses, moneda, plazos, etcétera- a cualquier persona, tenga o no tenga su cuenta de nómina en esa institución. Hemos dicho muchas veces que pueden tener cuenta de nómina los emisores de dinero electrónico pero no pueden dar crédito de nómina; también pueden tener crédito de nómina los bancos pero solamente le pueden dar crédito de nómina a sus propios cuentahabientes, es decir a los que tienen su cuenta en ese banco. Nosotros, precisamente para promover la economía social y en particular a las cooperativas de ahorro y crédito les dimos la posibilidad de que se lo pudieran dar a cualquiera. Entonces, al establecer crédito de nómina en el literal G) incluimos el acto cooperativo de las cooperativas de ahorro y crédito.

Por supuesto que también en otro artículo le dijimos a las cooperativas de crédito que pueden dar crédito de nómina y crédito con retención -en este caso aplicando lo establecido en el artículo 2º-, o sin retención, al tipo de tasa que quieran. Todos son actos cooperativos porque se los dan a sus cooperativistas, tanto el que es con retención como el que no la tiene. Por eso entendimos que la inclusión de las cooperativas de ahorro y crédito de acuerdo en el literal G) nos daba la posibilidad de mantener el intangible en el 30% ya que el tipo de acto cooperativo de consumo no implica -por las características de estas cooperativas- un endeudamiento de las familias -lo que no se trata de promover- sino el consumo habitual, diario, semanal o mensual. Incluso, por disposiciones legales que luego se transformaron en reglamentarias, se decía en qué momento entraba en la prelación la fecha de las compras realizadas, ya que se dan por tracto sucesivo en varios momentos del mes; por eso se establecía cómo computar ese tracto sucesivo de operaciones que hace el socio de las cooperativas de consumo, diferente del de las cooperativas de ahorro y crédito.

Esta es la constancia que quiero dejar. Yo peleé por el mantenimiento de este literal G) con estas condiciones y sigo considerando que debe continuar con la misma redacción que tuvo al momento de aprobarse la ley de inclusión financiera.

SEÑOR POSADA (Iván).- Deseo hacer un par de aclaraciones, la primera, con relación a la intervención que hizo la presidenta de Cudecoop. Quiero transferirle lo que sentimos los parlamentarios cuando se hizo toda esa demostración pública y se dijo que en un atentado de la Cámara de Diputados se estaba enterrando a cuarenta y cuatro cooperativas de consumo. Lamentablemente, en esa instancia no escuchamos a Cudecoop ni a la Federación de Cooperativas de Consumo establecer que esos habían sido reclamos del propio sector cooperativo, porque más allá de las particularidades que eventualmente tengan las modificaciones que se establecieron, esas modificaciones se establecieron en función de un reclamo del movimiento cooperativo y no sobre una ocurrencia de los diputados, como se sugiere. En las redes sociales aparecieron consideraciones y descalificaciones señalando una actitud de mala fe en la aprobación de esa norma, y eso de ninguna manera lo podemos aceptar. Hubiera sido bueno para la opinión pública que el movimiento cooperativo saliera a reafirmar lo que ha sido su posición histórica.

Con relación a la intervención del doctor Montes en representación de las cooperativas de consumo, creo que estos asuntos son atendibles y que hay que afinar la redacción por la particularidad que tiene todo lo relativo a las retenciones. Quiero recordar que el Decreto Nº 263/015, que reglamentó la ley de inclusión financiera, reglamentó también las operaciones de tracto sucesivo, y en el inciso segundo del artículo 26 hace referencia a algo que recién establecía el doctor Montes. Dice así: "Cuando a una empresa u organismo público o privado se comunique más de una operación de tracto sucesivo con comunicación mensual, el orden de prioridad estará dado por la antigüedad en que la institución que ordena la retención hubiere hecho valer el derecho de fuente legal en dicha empresa u organismo". Allí hay un antecedente que sigue manteniendo el criterio de la antigüedad en la relación de la cooperativa o de la institución que sea. Este es un aspecto determinante a la hora de entender la retención y lo tuvimos en cuenta -eso no significa que no haya algún otro aspecto a corregir- en el sentido de que, más allá de las modificaciones, sigue teniendo especial vigencia por cuanto no se afecta, no hay modificaciones en el último inciso de la nueva redacción del artículo 1º de la Ley Nº 17.829.

Lo otro que quiero decir es que en el ámbito de la Comisión Especial de Cooperativismo hubo una participación de la Agremiación de Funcionarios de Cooperativas de Consumo. Nosotros la conocimos con posterioridad, cuando buscamos algún antecedente a partir de las manifestaciones que se hicieron públicas. Allí, esta agremiación dijo que no quería cambios. A esa Comisión fueron el señor Hugo Ríos, el contador

Jorge Roballo y el doctor Ismael Blanco, que casualmente son representantes de la agremiación pero, por otro lado, aparecen teniendo funciones gerenciales en algunas cooperativas de consumo. Estas cosas son las que nos llaman particularmente la atención, porque cuando no se sabe muy bien en nombre de quién se habla, se nos generan las dudas. No tenemos ninguna duda de que detrás de esta movilización estuvieron el doctor Ismael Blanco y el contador Jorge Roballo. Estas son las cosas que tenemos que sincerar con el movimiento cooperativo desde el ámbito parlamentario, porque en esa sesión -tengo la versión taquigráfica- dijeron: "No venimos a plantear situaciones en contra del modelo cooperativo, sino a reafirmarlo, pero entendemos que hay una diferencia sustancial entre una empresa que tiene forma cooperativa y presta dinero y una empresa que es cooperativa de consumo y vende bienes". Claramente se hace la distinción de las cooperativas de ahorro y crédito con el movimiento cooperativo. También dijeron en esa sesión: "[…] lo que les venimos a pedir a los legisladores es que no innoven en lo que está funcionando. La Ley de Inclusión Financiera no tuvo efectos inmediatos sobre las cooperativas, pero los fue teniendo y positivamente. Hacemos esta advertencia […]", y a partir de allí hacen referencia a un rumor que surgió sobre estos aspectos que estaban planteados y siendo considerados en la Comisión de Hacienda.

Quería hacer referencia a este planteo porque me parece que es parte de los aspectos que deberíamos tener presentes cuando hacemos una valoración de esta naturaleza.

SEÑOR PENADÉS (Gustavo).- El diputado Posada ha dicho gran parte de lo que yo pensaba decir, y lo comparto en su totalidad. Lo más importante de la reunión es que no hay grandes diferencias entre lo que se pretendió legislar en la Cámara de Diputados y lo que se plantea por parte del movimiento cooperativo, en especial por parte de las cooperativas de consumo. En la intervención del señor diputado Posada ha quedado más que claro que no fue intención de nadie promover ni ocasionar daño alguno, por el contrario. De los aquí presentes, nadie atribuye esa intención a la Cámara de Representantes. Si existe alguna modificación, alguna cosa que preocupe al movimiento cooperativo, habrá que verla en la Comisión de Hacienda del Senado. Se nos pueden hacer llegar por escrito las sugerencias o modificaciones que entienden que deberían aclarar aún más lo relacionado con el orden de prelación y las condiciones a las que aquí se hacía referencia, y podemos enviarlas a esa Comisión para que, una vez comiencen a tratar el proyecto -seguramente será una vez finalizado el tratamiento de la rendición de cuentas-, lo tomen en cuenta para mejorar todavía más el texto que oportunamente fue sancionado aquí en la Cámara de Representantes. Creo que ese es el mejor mecanismo que podemos encontrar para zanjar eventuales situaciones que se pueden haber dado y para mejorar lo que se necesite mejorar del texto a fin de que nadie se vea perjudicado por algo que no buscaba perjudicar, sino atender una solicitud que se nos había hecho por parte del movimiento cooperativo en general.

SEÑOR RODRÍGUEZ (Conrado).- Quiero hacer mías las palabras del diputado Iván Posada, porque yo también sentí lo mismo. Sentimos una especie de agresión, no por parte de ustedes, sino de un grupo que hizo su movilización y puso en tela de juicio la buena voluntad y buena fe con que actuó cada uno de los legisladores de esta Comisión. Hemos recibido a las distintas delegaciones; esta siempre ha sido una Comisión sumamente abierta a cada una de las disquisiciones que se quisieran traer, a la Comisión y al Parlamento, y terminamos dando media sanción a un proyecto de ley que, a nuestro juicio, era de justicia, porque asimila el acto cooperativo de las cooperativas de consumo con el de las cooperativas de ahorro y crédito. Ahora bien, si surgieron otras problemáticas que no tuvimos en cuenta, como dice el diputado Penadés, es buena cosa que puedan trasladarnos esas inquietudes y diferencias para que podamos remitirlas a la Comisión de Hacienda del Senado y para que, en todo caso, ustedes puedan hacer lo propio pidiendo una audiencia en ese ámbito, para dejar en claro la posición que tienen tanto Cudecoop como la Federación Uruguaya de Cooperativas Consumo.

No obstante, quiero dejar muy en claro cuál ha sido la actitud de cada uno de los diputados de las diferentes bancadas que integran esta Comisión de Hacienda, quienes han obrado con total buena fe en el sentido de aprobar una norma que, a nuestro juicio, era de justicia. Yo sentí lo mismo que el diputado Iván Posada en cuanto a esa movilización que, en nuestra opinión, fue realmente muy agresiva con la institución parlamentaria, con la Comisión de Hacienda y, particularmente, con los diputados que terminamos firmando el proyecto de ley que luego fue elevado al plenario de la Cámara.

También vimos en las redes sociales algunos improperios totalmente fuera de lugar. Sé que ustedes no se hacen eco de ellos, pero tenemos identificada a algunas de las personas que actuaron con total mala fe y que sí integran las cooperativas de consumo. Lamentablemente, no representando fielmente el espíritu del

cooperativismo, atacaron a la institución parlamentaria, a la Comisión de Hacienda y a los legisladores que propulsamos esta modificación.

Simplemente, quería dejar esta constancia. Me parece muy bueno que ustedes hayan venido y que se haya podido aclarar algunas cosas para que, en definitiva, puedan mostrar estas diferencias en la Comisión de Hacienda del Senado que es la que terminará decidiendo si sanciona lo que aprobó la Cámara de Diputados o si introduce modificaciones.

Es todo, señor Presidente.

SEÑOR QUEREJETA (José).- Yo también quisiera dejar una constancia en la versión taquigráfica.

En lo personal no me sentí agredido con la manifestación, porque aplaudo todas las manifestaciones en democracia de todos los sectores de la sociedad; es más, las aliento cuando creo que hay cuestiones que algunos visualizan como injusticia. Pero me solidarizo con los diputados preopinantes porque cuando uno siente, siente, y ya no es un tema de racionalidad.

Yo no sabía lo de las redes -me estoy enterando ahora- y ahí me solidarizo mucho más. Por eso expreso mi solidaridad en la versión taquigráfica; yo desconocía eso. Sí estuve acá cuando se dio esa manifestación que obviamente fue ruidosa; como dijo el diputado Posada, había toda una logística atrás que salía de lo normal.

También quiero dejar claro -voy a hablar por el Frente Amplio, que integro- que así como le puede ocurrir al movimiento cooperativo, para nosotros también es complejo tomar las resoluciones adentro. Y mi preocupación es que este lío lo generamos nosotros acá, en Diputados.

Yo soy nuevo en esta legislatura, pero soy viejo en la política; y cuando uno quiere innovar y toquetear algo que se discutió bastante en 2014, y se llegaron a ciertos acuerdos, termina generando esto. Esta es mi conclusión; me parece que somos los responsables -por lo menos, yo me hago cargo de ello, como integrante del Frente Amplio; no quiero trasladar eso a otras bancadas- y que en esta Comisión generamos un lío sobre algo que se resolvió en 2014, cuando esto se discutió.

Simplemente, quería dejar esta constancia en la versión taquigráfica.

SEÑOR PRESIDENTE.- Corresponde ceder el uso de la palabra a los invitados, en primer lugar, al doctor Gerardo Montes, asesor de la Federación Uruguaya de Cooperativas de Consumo.

SEÑOR MONTES (Gerardo).- Creo que ha sido muy rico el debate y la discusión y que están aclaradas las intencionalidades de todos. Cada uno está buscando lo mejor desde su ámbito de trabajo.

Quisiera hacer énfasis en que en el debate es importante reafirmar la política pública, desde la aprobación de la ley general de cooperativas en el año 2008. El instrumento de retención es de mucha importancia para el desarrollo de esa política pública y no solamente pasa por la aprobación de la ley general que crea el Instituto Nacional del Cooperativismo, con la participación de tres delegados del Poder Ejecutivo y dos del movimiento cooperativo. En esa política pública también debemos inscribir el reconocimiento de que haya un delegado del movimiento cooperativo en el directorio del Inefop, considerando que debe haber cambios en la concepción del tripartismo clásico, con un tipo de organización diferente. Más allá de que no tengamos voto, tenemos voz, y ha habido un paso gigante en el reconocimiento de formas de organización y de decisión, con la integración de trabajadores que operan en sus propios ámbito de trabajo y en sus propuestas de valor.

También debemos incorporar la creación del Fondes, la nueva institucionalidad dada por el Fondes- Inacoop y la reciente aprobación de la ley del Sistema Nacional de Transformación Productiva y Competitividad, donde se le da un rol protagónico a entidades donde participa el movimiento cooperativo.

Entonces, teniendo en cuenta esa dimensión de la política pública, ¿por qué la ley de retenciones es de vital importancia para el sistema cooperativo? Lo voy a explicar con un ejemplo concreto: en las cooperativas de consumo, donde venimos trabajando en los procesos de reconversión a partir de la ley de inclusión financiera, hemos utilizado el sistema de retenciones como garantía para el acceso a líneas de crédito otorgadas por el Inacoop. Acá está la clave y hay un elemento fundamental. Si el movimiento cooperativo no

tiene acceso a crédito, por más buena intención que tenga, no hay posibilidad de que se lleve adelante ninguna reconversión, ni plan cultural, ni social, ni propuesta económica. Entonces, debemos preservar esas herramientas, profesionalizándolas, tecnificándolas, empoderando al sistema de trabajadores, coordinando la política pública. En ese contexto la ley de retenciones adquiere vital importancia.

Con referencia a la mención que se hizo sobre el decreto reglamentario, hay una contradicción entre lo que dice la ley y el propio decreto reglamentario. Allí es donde tenemos serios problemas educativos a la hora de explicar a quien aplica la norma cómo determina el orden de prelación, porque la regla establecida por la ley de inclusión financiera es la antigüedad en la operación y se faculta al Poder Ejecutivo a regular la fecha de las operaciones de tracto sucesivo. El decreto reglamentario estableció que se entiende que las operaciones de tracto sucesivo son generadas o comunicadas el día 10 de cada mes y, por lógica, el crédito de nómina se comunica del 1º al 9. Esto determina que el crédito de nómina pasa a tener prioridad sobre los actos cooperativos, más allá de que las operaciones de tracto sucesivo recogen el concepto de la antigüedad en el ejercicio de la retención.

Entonces, en sintonía con el razonamiento del señor diputado, estamos planteando que es preciso establecer a título expreso la antigüedad en la propia ley, para evitar problemas interpretativos en cada unidad ejecutora del Estado y en cada empresa donde uno va a mandar la comunicación y no sabe cuál va a ser el orden de prelación.

Con respecto al primer tema por el cual fuimos convocados, quiero decir que las cooperativas de consumo trabajaron con la Comisión de Hacienda del Senado para mejorar el proyecto que recientemente fue aprobado por la Cámara. Nosotros manifestamos nuestra conformidad con una habilitación general, pero mencionamos, con mucho cuidado, esto no debía afectar la lógica del sistema de retención. En la medida en que toda nueva entidad se regule por el concepto de antigüedad, no hay riesgo de que ninguna institución histórica pueda continuar enviando la retención. Pero como en el curso de la aprobación del proyecto en el Senado, se votó la modificación al sistema de retenciones por parte de Diputados, debemos dejar la constancia de la alarma en el sentido de que es importante relacionar un proyecto con el otro, en virtud de que esto puede potenciar la formación de cooperativas, donde la antigüedad no sea un postulado esencial para preservar este sistema y generar oportunidades de desarrollo, transformándose en algo que deteriore el sistema cooperativo.

Muchas gracias.

SEÑOR PISCIOTTANO (Ricardo).- Hemos llegado a acuerdos siempre, a veces, con miradas distintas. En el caso de ustedes, son parlamentarios y se pueden hacer responsables por cada uno de ustedes, por su partido, pero no por la actuación individual de un diputado en la prensa o en las redes sociales.

Nosotros, como Cudecoop, no podemos hacernos responsables de lo que no debemos. Cudecoop representa a la Confederación de Entidades Cooperativas, a las federaciones y a las cooperativas. Incluso, un cooperativista puede salir en la prensa diciendo cualquier cosa, pero no quiere decir que sea la voz de Cudecoop. Entendemos la molestia y todos lo sentimos, pero no estamos para ordenar lo que va a hacer una federación de funcionarios que, incluso, ha planteado que funcionáramos conjuntamente y este ejecutivo lo dejó bien claro: nosotros representamos al movimiento cooperativo y estamos dando la versión oficial.

Cudecoop es una institución que representa, a su vez, a instituciones que tienen más de cien años y no corresponde que se plantee que somos responsables por lo que diga un representante gremial, y que tenga intereses o no. Nosotros no podemos entrar en eso. Y lo mismo digo con respecto a lo que sucede en las redes sociales. Sabemos que es delicadísimo lo que está pasando: abrimos cualquier red o artículo y vemos que los comentarios, que no borran, son tremendos. A veces pensamos qué fue lo que se borró, porque si lo que pusieron no está borrado, ¿qué habrán puesto? Yo no voy a hacer responsable al país ni a nadie de lo que dice alguien; sí de las publicaciones, y ni siquiera se hace eso. No fue lo que pasó con Cudecoop.

Tan molesto como ustedes me sentí cuando don Iván Posada me planteó como que todo Cudecoop estaba en esto. Somos responsables de lo que nos corresponde, de lo otro, no podemos rendir cuentas.

SEÑOR POSADA (Iván).- Si de mi planteo surge que yo hacía responsable a Cudecoop, no es el sentido de la convocatoria. Simplemente, la convocatoria fue a efectos de establecer la posibilidad de que Cudecoop se expresara, en la medida en que no hubo manifestación pública, sobre un proyecto aprobado por la Cámara de

Diputados, que podrá ser objeto de modificaciones, pero, en todo caso, responde a un reclamo del propio movimiento cooperativo.

La agremiación de funcionarios es, de alguna manera, parte del movimiento cooperativo y esta operativa tiene un sentido de carácter político. Hubo un sentido político en toda esta movida que no lo podemos desentrañar muy bien, pero cuando vemos personas que están de los dos lados del mostrador, nos preocupa. Se trata de personas que tienen funciones directivas en alguna de las cooperativas. Además, manifestaron claramente, en una comisión parlamentaria, su oposición en cuanto a que hubiera una igualación en el acto cooperativo para las cooperativas de ahorro y crédito y las cooperativas de consumo.

Nosotros tenemos una consideración muy especial de lo que ha sido la confederación en todo el emprendimiento del movimiento cooperativo, tenemos una relación con ella, por Surco, de casi veinticinco años; por tanto, vaya si habremos transitado caminos en común y lo seguiremos haciendo porque es lo que responde a nuestras convicciones en materia de ideas.

SEÑOR MENDIONDO (Constante).- Nosotros somos diputados de la región de Río Negro y Soriano y ante el planteo de socios de una cooperativa de ahorro y crédito -una cooperativa de consumo con tres mil socios, con personería jurídica- en cuanto a cómo podían hacer el trámite para estar habilitados para el descuento correspondiente, sugerimos que la vía debía ser una ley especial. Eso era lo que se hacía; obran en nuestro poder los antecedentes de más de cien años. No lo vamos a repetir ahora. Lo hablamos con el Ministerio de Economía y Finanzas y se le agregó un artículo 3º que tenía que ver con las formalidades que plantea la Ley Nº 18.407 y que fue aprobado por unanimidad en nuestra Cámara, fue recibido en la Comisión de Presupuesto integrada con Hacienda y desglosado en el Senado, entre otras cosas, por planteos del propio sistema cooperativo.

Hoy día tenemos penalizada una cooperativa de consumo con tres mil socios que ha tenido que parar porque el crecimiento depende de las garantías del descuento. Además, se aceptó el régimen general en el Senado, vino por unanimidad. Hoy día se produce una discusión en torno a qué es lo que correspondería. Uno tiende a pensar que lo que faltaba era información. En realidad, estamos hablando de una cooperativa de consumo como las demás, quizá, sea la primera vez que este planteo lo haga una cooperativa del interior del país.

Esta cooperativa de consumo trabaja en una región que abarca Soriano, Río Negro, Guichón, Dolores. Este fue un trabajo que hicimos los diputados de los distintos partido políticos de la región.

El doctor Montes deslizó que habían acordado la redacción en el Senado y ahora habría alguna dificultad. A nosotros nos urge resolver este problema porque tenemos penalizada una cooperativa de consumo del interior del país.

SEÑOR TRÍPODI (José).- Cuando el diputado Posada se refiere al movimiento cooperativo, no sé a qué movimiento cooperativo se refiere porque Cudecoop no participó.

Me extraña que cuando entra algo relacionado al cooperativismo no se derive a la comisión de Cooperativismo. Además ¿por qué no se consulta a Inacoop? Esas son mis interrogantes.

SEÑOR MONTES (Gerardo).- Con respecto a la pregunta del señor diputado, quiero decir que el proyecto fue presentado legítimamente por la cooperativa. Luego se diversificó, abriendo una cooperativa de consumo y nosotros habíamos contextualizado que tal medida era la consecuencia de la aplicación de la ley de inclusión financiera. Esto, impedía, naturalmente, a una cooperativa de ahorro y crédito afectar el mínimo no imponible. Cuidado, porque cada organización entiende que estratégicamente, y de acuerdo con la demanda de los socios, la diversificación incursionada en otra clase de cooperativas es perfecta.

Voy a hacer referencia a nuestra posición. Nosotros fuimos trabajando con el Senado para llegar a un texto de consenso; se apoya dentro de dicho texto, sin perjuicio de las mismas salvedades que mencionaba a la Comisión de Hacienda del Senado. Les planteamos que también era importante que se convocara oportunamente a la Auditoría Interna de la Nación para analizar si la proliferación de cooperativas de consumo podía afectar los mecanismos de contralor por parte de este organismo.

La mención que hacemos ahora es: este proyecto, que se presenta necesariamente -lo que no significa que estemos en desacuerdo con el proyecto- nos hace aportar un insumo, que el legislador debe contextualizar

esta autorización genérica, de surgimiento y habilitación de retenciones con el actual sistema de retenciones, en virtud de que queda la duda de si existe el orden de prelación por la antigüedad de las cooperativas históricas.

De todas maneras, apoyamos que exista una autorización genérica, de la misma forma que la tienen las cooperativas de ahorro y crédito. Pero sí alertamos, que igual corresponde que se mejoren los dispositivos de contralor para que no haya un desvío de la intencionalidad del legislador al habilitar este mecanismo.

SEÑOR LAFLUF HEBEICH (Omar).- Quiero dejar muy claro que Concoopace no es una diversificación de la cooperativa de ahorro y crédito. Es una cooperativa de consumo.

También quiero decir que estamos frente a un problema, porque la opinión de ustedes es una y la que se resolvió esta mañana es otra. Pero ese es un problema nuestro.

SEÑOR PRESIDENTE.- Aclaro que no hemos tomado resolución sobre el tema y que sigue en el orden del día.

SEÑORA FERNÁNDEZ (Graciela).- Creo que es importante marcar algunas cuestiones.

La primera de ellas es señalar que la Confederación Uruguaya de Entidades Cooperativas representa al movimiento cooperativo confederado. A él se debe, a él representa y tiene sus propias pautas para moverse dentro del movimiento cooperativo.

El día que se aprueba el proyecto de ley en plenaria sobre el tema, a las cuarenta y ocho horas la Confederación cita a la mesa de ahorro y crédito y a FUCC, para analizar el tema acaecido y que el señor diputado ha reiterado.

Nosotros tenemos mecanismos de trabajo colectivo y a ellos nos debemos y respetamos. No hay ninguna manifestación hacia la opinión pública sobre el tema del literal g) y es cierto por parte de Cudecoop.

El 5 de setiembre sesiona su Consejo Directivo. Es más: en mi calidad de presidenta de la Confederación, cuando ví el motivo de la citación, consideré que no me correspondía ni concurrir, porque lo que tomó para sí la Asociación de Funcionarios no le corresponde a la Confederación. Pero, por respeto a los diputados y a la organización -como ya he dicho-, parlamentaria y a la democracia de este país, creímos necesario venir a aclarar a usted y a todos los diputados, cuál es la posición de la Confederación.

La Confederación no se hace responsable de las apreciaciones, las declaraciones y de lo que organizó la Asociación de Funcionarios de la Federación de Cooperativas de Consumo. Es una organización sindical que tiene boca y, por lo tanto, no nos manda sonar nada a nosotros. No estamos de acuerdo con lo realizado ese día. No es la Confederación quien estuvo en ese acto. No podemos dirigir los actos de cada una de las organizaciones sindicales de nuestras respectivas federaciones.

Han sucedido hechos complejos, como fue el de ACAC. Y es otra organización sindical, y es AEBU. Y también ha hecho apreciaciones contra la Confederación, las Federaciones y las Cooperativas de Ahorro y Crédito en las redes y otras formas. Y este tema ha costado muy caro, especialmente, para ACAC. La Confederación no ha salido públicamente a hacer declaraciones

Queremos reiterar nuestra posición, porque esto no puede empañar la relación del movimiento cooperativo confederado con los integrantes, por supuesto, los de esta Comisión y con usted, que está unido al movimiento de cooperativas de vivienda.   Entonces, no quiero que queden resquemores y malas interpretaciones al respecto. A nosotros nos preocupa y coincido con el diputado Querejeta con que es una cuestión de sensibilidad. Nosotros no vamos a decir acá que no nos interesa. Hay cuestiones de sensibilidad que han herido en estos días el tema. No las puedo solucionar; no las puede solucionar el movimiento cooperativo, más que venir aquí y plantear lo que estamos planteando.

Sí nos interesa el tema de fondo. El diálogo sobre el tema de fondo del literal g). En lo que tiene referencia con las cooperativas de consumo, con las cooperativas de ahorro y crédito y el cambio que significan, y Fucac federada en la Confederación les acaba de enviar una nota y esto no quiere decir que el movimiento cooperativo esté partido. Es autónomo y se expresa. Y la Cámara de Cooperativas de Ahorro y Crédito envió

una nota formalmente, y agradeció, lo que desde 2014 viene discutiendo. ¡Y está bien! ¡Y es bueno que así lo realice! Y esto muestra cuál es la realidad de nuestro movimiento.

También tenemos el problema de Río Negro, capital del cooperativismo en este momento. ¡Y tenemos la necesidad de dejarnos de encontrarle el pelo al huevo y resolver lo que es la necesidad para una cooperativa! Y si nosotros tenemos -ya se lo dije a algunos sectores del cooperativismo de consumo- proliferación de cooperativas de consumo, ¡bienvenidas sean! Quiere decir que el movimiento cooperativo crece. Y para nosotros eso es muy importante.

Me voy conforme de esta reunión porque entiendo que, a pesar de las cuestiones que se nos llama para señalar, lo que está bien porque si no quedan como mal entendidos, nos llevamos que los diputados están pensando en materia cooperativa, en identidad cooperativa y en idioma cooperativa. Para nosotros eso es muy importante. ¡Qué saldrá en la Comisión de Hacienda del Senado! Lo veremos. Pero lo importante es que hay una actividad por parte de todos los diputados y un entendimiento de lo que significó la fractura en la interpretación del acto cooperativo. Hay una intención de que las cosas mejoren en la ley de inclusión financiera. Aparecen otras organizaciones; veremos que no afecten al movimiento cooperativo.

Creemos que se debe seguir avanzando y que los hechos sucedidos no pueden frenarnos, ni a ustedes ni a nosotros. Especialmente, a usted, diputado, no le puedo decir otra cosa.

SEÑOR PRESIDENTE.- Agradecemos la concurrencia de la delegación, dado que es muy importante para la Comisión.

Con respecto al proyecto que tiene media sanción de la Cámara de Diputados y tomando los planteos de algunos legisladores, creo que corresponde enviar la versión taquigráfica de esta sesión a la Comisión de Hacienda del Senado, que probablemente aborde el tema cuando termine la consideración de la Rendición de Cuentas, independientemente de lo que puedan aportar distintas organizaciones.

(Se retira de sala la delegación de la Confederación Uruguaya de Entidades Cooperativas)

——Si están de acuerdo, para la próxima sesión mantenemos los dos temas en el orden del día.

SEÑOR ASTI (Alfredo).- Habiendo escuchado a los representantes de la Cámara de Zonas Francas del Uruguay, propongo convocar al Ministerio de Economía y Finanzas, para tratar de rearmar el proyecto -en función de que hay artículos que se repiten- y para conocer su opinión sobre los planteos que hicieron en el día de hoy. Quizás, también puedan venir para analizar el proyecto relativo a las cooperativas.

SEÑOR POSADA (Iván).- También deberíamos convocar a la Auditoría Interna de la Nación.

SEÑOR PRESIDENTE.- Si están de acuerdo, vamos a convocar al Ministerio de Economía y Finanzas, para consultarlo sobre ambos temas, con la solicitud expresa de que venga acompañado por representantes de la Auditoría Interna de la Nación, en lo que respecta al proyecto sobre cooperativas de consumo. También les vamos a enviar la versión taquigráfica de lo tratado en la sesión de hoy sobre ambos asuntos.

SEÑOR MENDIONDO (Constante).- Queremos dejar algunas constancias junto con el señor diputado Lafluf Hebeich.

Después de las dos exposiciones que escuchamos hoy con respecto al proyecto que vino con media sanción del Senado, no quedan muchas dudas y solicitamos que en la próxima sesión se pase al plenario, tal como vino del Senado.

En cuanto a la Auditoría General de la Nación -que me parece bien que se le informe-, el Estado debe cumplir con sus funciones inherentes y deberá tomar los recaudos necesarios para realizar los controles correspondientes. No podemos permitir que Concoopace siga en la situación en que está por la posibilidad de que no se pueda controlar a las cooperativas, porque estaríamos renunciando a que el Estado cumpla con sus funciones inherentes.

SEÑOR PRESIDENTE.- Se levanta la reunión.